



UNIVERSIDADE DE SALAMANCA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
DEPARTAMENTO DE TEORIA E HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

MARIA ELIZABETH VARJAL MEDICIS PINTO

**UM OLHAR SOBRE DIREITOS NAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO
INSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DO BRASIL**

Salamanca

2022

MARIA ELIZABETH VARJAL MEDICIS PINTO

**UM OLHAR SOBRE DIREITOS NAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO
INSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Educação da Universidade de Salamanca, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Área de concentração: Política Educacional.

Orientador: Prof. Dr. José Maria Hernández Díaz.

Salamanca

2022

MARIA ELIZABETH VARJAL MEDICIS PINTO

**UM OLHAR SOBRE DIREITOS NAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO
INSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Educação da Universidade de Salamanca, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Educação. Área de concentração: Política Educacional.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Maria Hernández Díaz (Orientador)
Universidade de Salamanca

(Examinador Interno)

(Examinador Interno)

(Examinador Externo)

Dedico esse trabalho

Aos meus netos e netas

Lucas, Leonardo, Maria Fernanda, Felipe, Maria Cecília, Alice e Pedro Antônio,

Dos quais subtraí muitas horas de mimo e de presença de uma vovó amorosa que gosta de brincar e conversar, com a esperança de que possam desfrutar de uma sociedade e de uma educação superior justa.

Às minhas relíquias afetivas que já partiram para o outro plano da vida e habitam a esfera do meu sagrado:

Meus pais Eloah e Estácio, com quem aprendi a viver e a quem devo o meu senso de justiça.

Meus irmãos Estácio e Ricardo, pela imagem de alegria que preservo na memória e no coração.

Meus sobrinhos Estácio, Felipe, Alberto e Vinicius, que, vítimas da fatalidade e da violência, tiveram na juventude a vida interrompida.

Ceminha, Noel e Nanana, que cuidaram de mim.

Às minhas alunas e meus alunos do Centro de Educação da UFPE, pela fonte de prazer, energia e esperança que representam na minha vida.

AGRADECIMENTOS

Compartilho este trabalho com todas e todos que acreditaram em mim e me deram força e esperança. Agradeço as diversas formas com que manifestaram solidariedade, permitindo-me concluir essa importante etapa de minha trajetória profissional ameaçada, pelas forças das contingências, a um estado de temporária incompletude. Obrigada pela parcimônia para com o meu tempo. Ao concluí-lo, recuperei a alegria de viver. Voltei a sorrir porque exercitei, seguindo a lição de Kant, a minha disposição moral.

Agradeço especialmente:

A Fernando, meu querido marido e companheiro de travessia na vida, pela partilha dos compromissos e obrigações durante o meu tempo de exílio acadêmico destinado à elaboração do presente trabalho.

Aos meus filhos Cristiana, Fernanda e Ernani, pelas cobranças ao exercício da perseverança.

Ao meu advogado Ernani que, sendo também meu filho, foi capaz de, unindo sabedoria e carinho, corrigir alguns caminhos do meu olhar sobre o direito.

Ao Professor José Maria Hernández Díaz, meu orientador, a quem devo poder estar concluindo este trabalho, pela pessoa humana que é, pelo profissional exigente que sabe unir excelência acadêmica com afeto, pela orientação cuidadosa com a qualidade do trabalho e pela generosidade para com as imprecisões do meu tempo.

Aos professores do Curso de Doutorado em Educação, da Universidade de Salamanca, pelas suas leituras instigantes a respeito de questões de natureza política e epistemológica que ampliaram consideravelmente o alcance do meu universo acadêmico.

À Professora Silke Weber, pela leitura dos textos iniciais e pelas recomendações sobre freio, rumo, lógica e coerência, as quais, somente compartilhando sua condição humana exegética, generosa, solidária e amiga, poderiam se cumprir.

A Graça Oliveira, pela interlocução intelectual, pelas sugestões e recomendações, pelo apoio afetivo à completude desse trabalho, e pelo seu olhar de lince na revisão cuidadosa e competente realizada pelo compromisso de uma mão amiga.

A Zélia Porto e Inalda Bacelar, pelas trocas afetivas e intelectuais regadas pela suavidade da convivência da nossa estada na Espanha.

A Airto Porto, pela convivência amiga e apoio tecnológico na computação de dados e formatação dos trabalhos do Curso de Doutorado.

Aos colegas professores do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco, em particular aos colegas professores do Departamento de Psicologia, Inclusão e Educação, pela solidariedade.

Ao Professor Carlos Eduardo Monteiro, chefe do meu Departamento na Universidade, pelo apoio afetivo e empenho pessoal no enfrentamento dos trâmites institucionais e administrativos.

A Fátima Cruz, pelo apoio afetivo e solidariedade assumindo minha turma durante minha licença em Salamanca.

A Vânia Gomes, pelo zelo para com a minha situação funcional durante meu tempo de afastamento.

A Sandra, bibliotecária do Centro de Tecnologia e Geociências da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), pelo enorme apoio no trabalho de formatação e adequação normativa da tese.

Às minhas amigas e amigos espanhóis, representados por Sagrário, Laly, Mar e Pablo, pela imensa ajuda na aprendizagem do espanhol, e pela convivência suave e fraterna em Salamanca.

Às minhas irmãs Cila, Mércia, Bibi, Lúcia, Eloah e Zui, pelo afeto e apoio na minha trajetória profissional.

A Zui, especialmente, pela forma tão singular que soube me representar junto aos meus filhos e netos, no meu período de estada em Salamanca.

À querida sogra Lectícia, exemplo de longevidade lúcida e participativa, pelos telefonemas de apoio e incentivo contidos na expressão: bem rapidinho porque sei que você está estudando. E aí, já terminou o trabalho?

A Edileuza, com quem compartilhei a criação dos meus filhos, pela dedicação, proteção e carinho que lhes dispensou, permitindo-me tranquilidade para estudar fora do país, com a certeza de que estavam bem cuidados.

A Neide, pela imensa ajuda nas tarefas domésticas, por cuidar com carinho da casa na minha ausência, por adoçar minha ansiedade durante as longas horas de estudo com cafezinhos e lanches gostosos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes -,
pelo apoio acadêmico e material mediante a concessão da bolsa de estudo.

**A todas e todos, obrigada de coração! Celebro com vocês este
momento. Demorei, mas não desisti. Estou muito feliz!**

Elizabeth

RESUMO

Esse trabalho é resultado de pesquisa sobre as políticas de avaliação institucional da educação superior do Brasil no contexto das décadas em que surgiram: 90 do século XX e a primeira do século XXI. Seu objetivo geral é identificar a presença ou a ausência de direitos na proposta avaliativa dessas políticas: o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB); a Avaliação Periódica da Educação Superior; e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Tem como objetivos específicos: compilar os direitos dos sujeitos de direitos da prática avaliativa; interpretar o movimento de declaração, reconhecimento e proteção desses direitos; e identificar os indicadores de justiça das três políticas. Tem como objeto teórico, a teoria da avaliação educacional regulada pelo direito, aplicada à avaliação institucional; como objeto empírico, as três políticas de avaliação institucional da educação superior do Brasil e como objeto de reflexão dessas políticas, os direitos dos sujeitos de direito da prática avaliativa em sintonia com indicadores de justiça. O texto está dividido em três partes. Na primeira descreve os caminhos de pensamento da autora, durante o processo de construção da pesquisa, para a escolha do tema, da teoria, da metodologia, das técnicas, dos instrumentos e do corpus. A segunda corresponde ao seu campo teórico tematizando as categorias teóricas: Estado, direito, justiça, direito à educação, políticas públicas, política educacional, avaliação educacional e avaliação institucional e contendo três seções: discursos sobre direito, direitos e justiça; educação como direito social. Da educação superior como direito, à educação superior como política pública; avaliação e direitos. Da avaliação educacional como campo praxiológico à avaliação institucional como política pública. Na primeira seção foram compilados os direitos humanos declarados ao longo de quatro gerações de direitos. A educação se apresenta na segunda geração como direito social fundamental de caráter prestacional e de realização progressiva. Na segunda seção é realçado o status da educação superior como política de expansão progressiva em transição para ser institucionalizada como direito. Na terceira seção são compilados os direitos inerentes à prática avaliativa. A terceira parte corresponde à interpretação das três políticas citadas que constituem o seu objeto e campo empírico, contendo três seções: um olhar sobre direitos no programa de avaliação das universidades brasileiras (PAIUB); um olhar sobre direitos na política de avaliação periódica da

educação superior; um olhar sobre direitos no sistema nacional de avaliação da educação superior do Brasil (SINAES). A dinâmica metodológica inicia com uma leitura flutuante a partir da seleção de uma bibliografia inicial, posteriormente ampliada, da qual foram selecionados os autores citados nas referências, seguida de fichamento dos autores e elaboração de mapas conceituais para cada seção. Para a análise dos discursos do campo teórico foi utilizada a teoria da democracia radical e plural segundo a abordagem de Laclau e Mouffe, tendo sido selecionados quinze conceitos dessa teoria. Para a interpretação do campo empírico foram utilizadas a técnica de análise documental na abordagem de Chaumier e a técnica de análise de conteúdo na abordagem de Bardin que apontou as categorias de análise e suas respectivas unidades de análise e de registro. Os resultados dessa interpretação revelam que as duas primeiras políticas apresentam presença e silêncio em relação aos direitos e aos indicadores de justiça compilados. Na terceira política, o SINAES, interpretada como ponto nodal e hegemônica, ambos estão presentes embora não descritos no formato de indicadores de justiça o que demonstra a captura do discurso da justiça pelo da qualidade. Nas considerações finais a autora apresenta algumas notas sobre uma abordagem de avaliação institucional compartilhada como resultado da pesquisa teórico-metodológica realizada nesse trabalho.

Palavras-chave: direitos; educação como direito; indicadores de justiça; políticas educacionais públicas; política de avaliação institucional.

ABSTRACT

This work is the result of research on the policies of institutional evaluation of higher education in Brazil in the context of the decades in which they emerged: 90 of the twentieth century and the first of the 21st century. Its general objective is to identify the presence or absence of rights in the evaluative proposal of these policies: the Program for Institutional Evaluation of Brazilian Universities (PAIUB); the Periodic Evaluation; and the Higher Education Assessment System (SINAES). Its specific objectives are to compile the rights of the subjects of rights of the evaluation practice; interpret the movement of declaration, recognition and protection of these rights; and identify the justice indicators of the three policies. Its theoretical object is the theory of educational evaluation regulated by law, applied to institutional evaluation. Its empirical object is the three policies of institutional evaluation of higher education in Brazil and as an object of reflection of these policies, the rights of the subjects of the law of evaluative practice in tune with indicators of justice. The text is divided into three parts. In the first describes the paths of thought of the author, during the process of construction of the research, for the choice of the theme, the theory, the methodology, the techniques, the instruments, and the corpus. The second corresponds to its theoretical field theme of the following theoretical categories: State, law, justice, right to education, public policies, educational policy, educational evaluation and institutional evaluation and containing three sections: discourses on law, rights and justice; education as a social right. Of higher education as a right, to higher education as public policy; evaluation and rights. Of educational evaluation as a praxiological field to institutional evaluation as public policy. In the first section, human rights declared over four generations of rights were compiled. Education is presented in the second generation as a fundamental social right of a benefit and progressive realization. In the second section, the status of higher education as a policy of progressive expansion in transition to be institutionalized as a right is highlighted. In the third section, the rights inherent to the evaluation practice are compiled. The third part corresponds to the interpretation of the three mentioned policies that constitute its object and empirical field, containing three sections: a look at rights in the evaluation program of Brazilian universities (PAIUB); a look at rights in the policy of periodic evaluation of higher education; a look at rights in the Brazil national higher education assessment system (SINAES). The methodological

dynamics begins with a floating reading from the selection of an initial bibliography, later expanded, from which the authors mentioned in the references were selected, followed by the authors' records and elaboration of conceptual maps for each section. For the analysis of the discourses the theoretical field was used the theory of radical and plural democracy according to the approach of Laclau and Mouffe, and fifteen concepts of this theory were selected. For the interpretation of the empirical field, the documentary analysis technique was used in Chaumier's approach and the content analysis technique in Bardin's approach, which pointed out the categories of analysis and their respective units of analysis and registration. The results of this interpretation reveal that the first two policies present and silence in relation to the rights and indicators of justice compiled. In the third policy, SINAES, interpreted as a nodal and hegemonic point, both are present although not described in the format of indicators of justice, which demonstrates the capture of the discourse of justice by quality. In the final considerations, the author presents some notes on a shared institutional evaluation approach as a result of the theoretical-methodological research carried out in this work.

Keywords: rights; education as a right; indicators of justice; public educational policies; institutional evaluation policy.

RESUMEN

Este trabajo es el resultado de la investigación sobre las políticas de evaluación institucional de la educación superior en Brasil en el contexto de las décadas en que surgieron: 90 del siglo XX y la primera del siglo 21. Su objetivo general es identificar la presencia o ausencia de derechos en la propuesta evaluativa de estas políticas: el Programa de Evaluación Institucional de Universidades Brasileñas (PAIUB); la Evaluación Periódica; y el Sistema de Evaluación de la Educación Superior (SINAES). Sus objetivos específicos son: recopilar los derechos de los sujetos de derechos de la práctica de evaluación; interpretar el movimiento de declaración, reconocimiento y protección de estos derechos; e identificar los indicadores de justicia de las tres políticas. Su objeto teórico es la teoría de la evaluación educativa regulada por el derecho, aplicada a la evaluación institucional. Su objeto empírico son las tres políticas de evaluación institucional de la educación superior en Brasil y como objeto de reflexión de estas políticas, los derechos de los sujetos de derechos de la práctica evaluativa en sintonía con los indicadores de justicia. El texto está dividido en tres partes. En el primero se describen los caminos de pensamiento de la autora, durante el proceso de construcción de la investigación, para la elección del tema, teoría, metodología, técnicas, instrumentos y corpus. El segundo corresponde a su tema de campo teórico de las siguientes categorías teóricas: Estado, derecho, justicia, derecho a la educación, políticas públicas, política educativa, evaluación educativa y evaluación institucional y contiene tres secciones: discursos sobre derecho, derechos y justicia; la educación como derecho social. De la educación superior como derecho a la educación superior como política pública; evaluación y derechos. De la evaluación educativa como campo praxeológico a la evaluación institucional como política pública. En la primera sección, se recopilaron los derechos humanos declarados a lo largo de cuatro generaciones de derechos. La educación se presenta en la segunda generación como un derecho social fundamental provisional y realización progresiva. En el segundo apartado, se destaca la situación de la educación superior como política de expansión progresiva en transición para ser institucionalizada como derecho. En la tercera sección se recopilan los derechos inherentes a la práctica de evaluación. La tercera parte corresponde a la interpretación de las tres políticas mencionadas que constituyen su objeto y campo empírico, que contiene tres secciones: una mirada a los derechos en

el programa de evaluación institucional de las universidades brasileñas (PAIUB); una mirada a los derechos en la política de evaluación periódica de la educación superior; una mirada a los derechos en el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES) de Brasil. La dinámica metodológica comienza con una lectura flotante a partir de la selección de una bibliografía inicial, posteriormente ampliada, de la que se escogieron los autores mencionados en las referencias, seguida de los registros de los autores y la elaboración de mapas conceptuales para cada sección. Para el análisis de los discursos del campo teórico se utilizó la teoría de la democracia radical y plural de acuerdo con el enfoque de Laclau y Mouffe, y se seleccionaron quince conceptos de esta teoría. Para la interpretación del campo empírico, se utilizó la técnica de análisis documental en el enfoque de Chaumier y la técnica de análisis de contenido en el enfoque de Bardin, que señaló las categorías de análisis y sus respectivas unidades de análisis y registro. Los resultados de esta interpretación revelan que las dos primeras políticas están presentes y silenciados algunos derechos e indicadores de justicia recopilados. En la tercera política, SINAES, interpretada como un punto nodal y hegemónico, los derechos e indicadores están presentes, aunque no descritos en el formato de indicadores de justicia, lo que demuestra la captura del discurso de la justicia por el de la calidad. En las consideraciones finales, la autora presenta algunas notas sobre un enfoque de evaluación institucional compartida como resultado de la investigación teórico-metodológica realizada en este trabajo.

Palabras clave: derechos; la educación como derecho; indicadores de justicia; políticas públicas educativas; política de evaluación institucional.

LISTA DE SIGLAS

ABESC	Associação Brasileira das Escolas Católicas
ABRUEM	Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais
ACE	Avaliação das Condições de Oferta
AGEE	Agenda Globalmente Estruturada para a Educação
ANDES	Associação Nacional de Docentes da Educação Superior
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANUP	Associação Nacional das Universidades Particulares
ASPA	Associação Americana de Ciência Política
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCA	Comissão Central de Avaliação
CE	Constituição Federal da República do Brasil
CEA	Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior
CEFET	Centros Federais de Ensino Técnico Superior
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CES	Câmara do Ensino Superior
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNT	Confederação Nacional do Trabalho
CODAI	Coordenadoria Geral de Análise e Avaliação Institucional
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CSA	Comissões setoriais de avaliação
EC	Emenda Complementar
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ENADE	Exame Nacional de Avaliação do Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENC	Exame Nacional de Curso
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EPI	Economia Política Internacional

EREM	Escola de Referência do Ensino Médio
ERS	Sociedade de Pesquisa de Avaliação
FAI	Federação Anarquista Ibérica
FIES	Fundo de Investimento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GDAE	Gratificação ao desempenho por atividade administrativa
GEDAE	Gratificação de estímulo à atividade administrativa
GERES	Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDES	Índice de Desenvolvimento da Educação Superior
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituição de Educação Superior
IIDH	Instituto Interamericano de Direitos Humanos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MEC	Ministério de Educação e Cultura
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Organizações Solidárias
PAE	Programas de Ajuste Estrutural
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional

PEG	Políticas Educacionais Globais
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PREAL	Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina
PROUNI	Programa Universidade para Todos
RAIES	Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAEB	Sistema de Avaliação das Universidades Brasileiras
SB	Síndrome de Burnout
SEMTEC	Secretaria de Educação Média e Tecnológica
SESu	Secretaria de Ensino Superior
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SINAPES	Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior
TDAH	Transtorno de Déficit de Atenção com Síndrome de Hiperatividade
TPL	Transtorno de Personalidade Limítrofe
UNB	Universidade de Brasília
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
PRIMEIRA PARTE – CAMINHOS DE PENSAMENTO	27
1 – O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA PESQUISA	27
SEGUNDA PARTE – DIREITO, JUSTIÇA, EDUCAÇÃO	58
2 – DISCURSOS SOBRE DIREITO, DIREITOS E JUSTIÇA: DESCOBRINDO UM FIO DE ESPERANÇA	58
3 – EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL: DA EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO DIREITO, À EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO POLÍTICA PÚBLICA	167
4 – AVALIAÇÃO E DIREITOS: DA AVALIAÇÃO EDUCACIONAL COMO CAMPO PRAXIOLÓGICO À AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA	266
TERCEIRA PARTE – UM OLHAR SOBRE DIREITOS NAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA	331
5 – UM OLHAR SOBRE DIREITOS NO PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (PAIUB)	336
6 – UM OLHAR SOBRE DIREITOS NA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO PERÍODICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA	360
7 – UM OLHAR SOBRE DIREITOS NO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES)	380
CONSIDERAÇÕES FINAIS	421
REFERÊNCIAS	426
APENDICE A – INDICADORES PARA INTERPRETAÇÃO DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	446
ANEXO A – RELAÇÃO DOS 24 CURSOS AVALIADOS PELO PROVÃO EM 2002	448

INTRODUÇÃO

A política é o registro resultante da ação moral, o marco da sociedade civilizada que evita que a justiça e a compaixão morram em cada um de nós, assim como uma chamada para reconhecer a exigência da humanidade para erradicar o sofrimento desnecessário e ao mesmo tempo reafirmar a liberdade, a igualdade e a esperança.

Giroux

O ideal de política de Giroux (2000) é o mesmo que move a nossa esperança. A esperança dos que ainda acreditam poder vivenciar um mundo justo, livre, igual e fraterno. O desejo de poder desfrutar compartilhadamente de uma humanidade solidária, construtiva, auto protetora, cuidadora de suas crias. O sonho fraterno de todos os que se perguntam até que ponto vale a pena o “progresso” que assistimos no século XXI, cujas marcas são a opulência material, a excelência do conhecimento, o poder da tecnologia, a celeridade da informação, ainda que seus frutos sejam negados a uma grande massa de excluídos em todas as partes do planeta, vítimas da fome, da violência, da ignorância, do preconceito, da humilhação - os filhos da negação e da desesperança -. Exatamente aqueles que, aparecendo nos noticiários dos mais sofisticados meios de comunicação, navegando suas dramáticas imagens nos vídeos das redes sociais de internautas, têm seu sofrimento transformado em notícia. São os mesmos para quem o fio da esperança se resume a um vago olhar à janela do “destino” rogando às forças da contingência um desvio de rota...

Afortunadamente ainda somos muitos os que negamos encarar o sofrimento desnecessário como notícia, os que resistimos à morte da compaixão e da justiça, os que escutamos a chamada ao reconhecimento das exigências da humanidade. Por sorte ainda somos muitos os que, exercitando a disposição moral para a qual nos convocam as lições de Kant (2008), acreditamos nas possibilidades de desvio de rota, e alimentamos a luta para construir, desvelar e interpretar as forças da contingência...

Esse ideal, essa esperança, esse desejo, esse sonho que nutre o projeto social socialista parecem ter sido capturados por uma complexa rede tecida por uma grande variedade de malhas e camadas profundas, entrelaçadas por fios

contraditórios que marcam encontros e desencontros, semelhanças e diferenças, espaços e vazios, vozes e silêncios, continuidades e descontinuidades. Libertarmos-nos dessa captura não é fácil. Implica construir e desconstruir, desfazer e refazer essa rede, puxando e tecendo vários fios, dentre eles, o da esperança...

Este trabalho se inscreve no conjunto dos que comungam essa intenção. Nele nos dispusemos fazer uma reflexão teórica com o objetivo de contribuir para o entendimento da problemática que envolve a fundamentação da ação política e moral da Avaliação Institucional da Educação Superior como política educacional pública orientada para a justiça social, na expectativa de que ele seja capaz de desvelar o lugar dos direitos no processo de democratização social. Nossa “tese” é a de que um olhar sobre direitos nas políticas de avaliação institucional da educação superior no Brasil pode representar um fio de esperança para o processo de democratização da sociedade.

Muitos motivos nos levaram a acreditar nessa possibilidade. Um deles foi persistir na crença na materialidade de um projeto social que tenha como horizonte a realização do ideal de justiça social. Nesse particular, o nosso lugar é o lugar da resistência porque não abandonamos a confiança na sabedoria e na humanidade da orientação socialista. Lugar que se fixa em antagonismo àquele dos adeptos da arquitetura da liberdade pela via da livre concorrência e das leis do mercado, em concorrência ao daqueles que alimentam a “nostalgia socialista”, esse sonho frustrado, interrompido pela desconfiança nos “regimes de verdade” e pela desestabilização de ideais, convicções e referências, transformado, dessa forma, em relíquia, valioso atributo da saudade; e, finalmente, em aliança com o daqueles que encaram o socialismo como um projeto social específico e um modelo determinado de ordem política.

Nessa aliança nos inscrevemos simultaneamente, entre os que compreendem o socialismo como uma postura, uma atitude, um princípio-guia, uma visão de mundo, como também aos que o ressignificam, concebendo-o como uma sensibilidade ampliada contra a desigualdade, a injustiça, a opressão, a discriminação, humilhação e negação da dignidade humana. Estamos com Bauman

(2010, p. 5)¹ quando ele afirma: “assumir uma ‘posição socialista’ significa opor-se e resistir a todas essas atrocidades quando e onde elas ocorram, seja qual for o motivo em nome do qual sejam cometidas e quaisquer que sejam suas vítimas”.

Motivo não menos importante diz respeito ao nosso interesse acadêmico na pesquisa no campo da avaliação educacional, em particular, na relação entre a avaliação e justiça. Esse interesse foi sendo aguçado ao percebermos que nessa área, o debate contemporâneo vem apontando uma preocupação, se não exclusiva, pelo menos prevaiente, com a relação entre avaliação e qualidade. Nesse ângulo, a preocupação também com a justiça, na esteira de Colom e Dominguez (1997), como suma moralidade das políticas públicas, por parecer ocupar um lugar secundário na agenda dos pesquisadores desse campo.

Perguntar e responder se a avaliação educacional institucional, enquanto política pública vem demonstrando disposição para estabelecer uma prática avaliativa justa, centrada em indicadores de justiça e na proteção de direitos, nos parece um potencial de construção teórica sumamente relevante, não só pela possibilidade que oferece ao avanço do debate acadêmico sobre essa problemática, mas, sobretudo, pela possibilidade de iluminar a experiência avaliativa. Em outras palavras, nos parece necessário desvelar se o investimento dos sujeitos sociais dessa política em favor da qualidade de suas ações tem sido acompanhado por igual investimento a favor da justiça. Neste caso, revelaria sensibilidade para que essas ações também se tornem obrigatoriamente justas.

Igualmente nos pareceu indispensável responder ou pelo menos apontar, se o progresso científico e técnico da avaliação institucional, representado pelo avanço da ciência e da técnica aplicadas à experiência avaliativa, e orientada pelo valor da qualidade, está sendo acompanhado pelo progresso moral, representado pelo exercício da ética, da política e dos direitos, orientado pelo ideal de justiça. Parafraseando Bobbio (1992), se os “indicadores” de qualidade estão claros nos seus enunciados, a nosso juízo, importaria também investigar qual seria o *signum prognosticum* de seus “indicadores” morais, particularmente, aqueles “indicadores” de justiça. Esse entendimento motivou o nosso olhar sobre os direitos nas políticas

¹ Bauman, Zygmund. Fragmentos da entrevista realizada pela jornalista Citlali Rovirosa-Madrado e publicada no Jornal do Comércio de 18 de outubro de 2010, Caderno C, p. 5 na matéria: O cartão de crédito como arma do desejo, de autoria da jornalista Fabiana Freire Pepeu.

de avaliação institucional da educação superior no Brasil, motivo pelo qual o escolhemos como tema de nossa pesquisa.

O trabalho se desenvolve em três partes. A Primeira Parte - **“Os Caminhos de Pensamento”** - corresponde à descrição do nosso percurso para formatarmos a pesquisa. Ela está contida na primeira seção, sob o título: **O Processo de Construção da Pesquisa**. Trata-se de uma seção introdutória porque nela descrevemos as escolhas e definições relacionadas à pesquisa. Inicialmente justificamos a opção de ter a questão da justiça avaliativa como referente da investigação que inspirou o processo de delimitação do tema: um olhar sobre direitos nas políticas de avaliação institucional da educação superior do Brasil. Em seguida, prosseguimos com a argumentação sobre a problemática em torno do debate sobre alguns discursos colocados pela prática articulatória do discurso acadêmico nos campos discursivos jurídico, educacional e no da sociologia da educação.

Abordamos inicialmente o discurso da juridicização das políticas públicas como desdobramento da concepção do Estado Social Constitucional Democrático de Direito, seguimos com os discursos da avaliação democrática e da avaliação como serviço de interesse público regulado pelo direito, bem como os direitos que enunciam, e da avaliação como prática educativa e formativa. O debate sobre esses quatro discursos da avaliação fortaleceu nossa argumentação sobre a possibilidade de encontrarmos fundamentos para uma avaliação institucional moralmente justa.

Em seguida, tomamos dois discursos que enunciam sentidos antagônicos. Inicialmente focamos no da avaliação institucional como instrumento de cumprimento das recomendações de organismos internacionais e de suas políticas neoliberais, seguida do exame do discurso da avaliação como instrumento de atendimento dos interesses do Estado, do mercado e da comunidade acadêmica. A análise nos permitiu realçar a contradição da prática avaliativa e levantar a questão sobre a possibilidade de sua vinculação a um projeto de educação como direito.

Com base nesse recorte, foi possível configurar nosso problema que se resume em identificar a tendência política hegemônica das políticas de avaliação institucional da educação superior brasileira, formalizadas por meio do Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB), da Avaliação Periódica das Instituições da Educação Superior (IES) do Ministério de Educação (MEC) e do

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e como elas se afirmam ou se negam como demandas democráticas na perspectiva da democracia radical e plural proposta por Laclau e Mouffe (2011).

Partimos da suposição inicial de que a investigação sobre as formas como essas políticas incorporam os direitos de seus sujeitos de direitos, em sintonia com indicadores de justiça, pode apontar para a compreensão de um sistema justo de avaliação. Com base nessa suposição, definimos como objetivo geral, apreender a presença ou a ausência de direitos na proposta avaliativa das três políticas de avaliação institucional do Brasil, e como objetivos específicos, compilar os direitos dos sujeitos de direito da prática avaliativa, interpretar seu movimento de declaração, reconhecimento e proteção, e identificar seus indicadores de justiça.

Partindo da problemática e do problema da pesquisa, definimos como *objeto*, sob a ótica da teoria da avaliação, a avaliação educacional regulada pelo direito aplicado à área de avaliação institucional; como objeto empírico, as políticas de avaliação institucional de universidades do Brasil, e como objeto de reflexão dessas políticas, os direitos dos sujeitos de direitos da prática avaliativa. Tais políticas também foram selecionadas como campo empírico da pesquisa. Em seguida, definimos os documentos que compuseram o seu *corpus*.

Após a discussão da problemática e do problema da pesquisa, iniciamos a construção de sua metodologia. Definimos sua filiação à tradição da teoria crítica nas Ciências Sociais; elegemos a teoria da democracia radical e plural como concepção teórica de abordagem da realidade, e conferimos sua identidade de pesquisa qualitativa, básica e estratégica. Em seguida, explicitamos a seleção das técnicas e seus respectivos instrumentos: as técnicas de análise de conteúdo, de análise documental e de análise de discurso. A matriz que utilizamos tem como referência a rede conceitual da teoria do discurso segundo a abordagem de Laclau e Mouffe (2011), da qual foram selecionados os conceitos que conformaram o *mapa conceitual para a nossa interpretação: discurso, sentido, prática discursiva, formação discursiva, prática articulatória, hegemonia, demandas democráticas, cadeia de equivalências, antagonismo, corte antagônico, posição de sujeito, sujeito político, identidade, ponto nodal ou significante mestre e significante vazio*.

A Segunda Parte do trabalho corresponde à discussão teórica a partir da análise dos discursos sobre Direito, Justiça e Educação, aí incluídos aqueles sobre

política educacional, avaliação educacional e avaliação institucional. Dessa discussão foi possível construir o *mapa conceitual das categorias de análise que orientaram nossa interpretação: Direito, direitos, justiça, política pública, política educacional, avaliação educacional e avaliação institucional*. Para a interpretação teórica dessas categorias aplicamos o mapa conceitual da teoria do discurso e da democracia radical, objeto da primeira seção. **Nessa segunda parte estão concernidos a segunda, a terceira e a quarta seções.**

Na Segunda seção - **Direito, Direitos e Justiça. Descobrimo um Fio de Esperança** -, discutimos diferentes sentidos que se fixam aos discursos sobre Direito, direitos e justiça, presentes na prática articulatória da comunidade acadêmica nos seguintes campos discursivos: jurídico, da educação e da sociologia da educação. Realçamos os direitos humanos declarados em quatro gerações de direitos atrelados a quatro revoluções: a da liberdade – na primeira geração -, a da igualdade – na segunda -, a da fraternidade – na terceira- e a da democracia – na quarta.

Discutimos como esses direitos e suas respectivas revoluções se articulam a diferentes formas de Estado: Liberal Clássico, Liberal Burguês, Socialista, Social e Constitucional Democrático de Direito. Analisamos os discursos da prática articulatória desses Estados modernos realçando a prática discursiva do liberalismo, do socialismo e do revisionismo socialista e os sentidos de democracia a ela fixados.

Analisamos também o antagonismo discursivo das teorias do Direito e a polissemia dos sentidos de justiça contidos nas perspectivas: universalista, pluralista e radical. Da universalista, analisamos os discursos das justiças: distributiva, redistributiva – ou como equidade – e meritocrática apreendendo seus respectivos *indicadores de justiça: tratamento igualitário, tratamento equitativo e comprovação de mérito*.

Da pluralista, analisamos o discurso da justiça complexa nos seus sentidos de justiça dos vários setores sociais e dos vários mundos apreendendo seu *indicador de justiça: reconhecimento de pertença a uma comunidade semântica*. Da radical, em seus sentidos de justiça como reconhecimento das diferenças e justiça como eliminação da opressão e da exploração institucionalizadas, analisamos os discursos da justiça econômica, da justiça cultural e da justiça associacional, apreendendo seus *indicadores de justiça: reconhecimento da identidade cultural;*

acolhimento e respeito às identidades; inclusão identitária; acessibilidade; liberdade de associação e participação nas decisões.

Na terceira seção - **Educação como Direito Social. Da Educação Superior Como Direito à Educação Superior como Política Pública** - analisamos o discurso jurídico da educação como direito social e os sentidos a ele fixados. Realçamos seus sentidos de *direito social* proclamado na segunda geração dos direitos humanos; *direito social fundamental* quando consagrado na constituição tornando-se *direito justiciável*; *direito social prestacional* exigindo uma ação governamental para a prestação de bens e serviços, portanto, tendo custos, depende da reserva do possível (termo utilizado no campo jurídico), cuja limitação de recurso financeiros lhe confere o status de *direito de realização progressiva*.

Nessa seção analisamos mais três discursos: o discurso jurídico das políticas públicas, o da política educacional no discurso interdisciplinar das políticas públicas e o da educação superior como direito ou política pública.

Na análise do primeiro realçamos os enunciados que justificam o processo de jurisdicização das políticas públicas como desdobramento do Estado Social Constitucional Democrático de Direito, destacando a processualidade (processos: administrativo, legislativo, orçamentário, de planejamento, jurídico etc.) que uma política pública deve transitar para se elevar ao status de direito institucionalizado,

Na análise do segundo discurso realçamos os enunciados que buscam conferir uma identidade epistemológica para a política educacional. Em seguida, fixamos o discurso do ciclo de políticas que descreve os contextos em que uma política pública é formulada e concretizada pela ação de seus diferentes sujeitos políticos.

Em seguida, analisamos o discurso da qualidade social da política educacional expressa na sua filiação a projetos sociais e ideários educativos, destacando o antagonismo entre o sentido da política educacional na perspectiva do projeto social e do ideário neoliberal e o da política educacional na perspectiva do projeto social republicano e seu ideário da educação como direito. Argumentamos sobre as articulações desses sentidos com os direitos e com os indicadores de justiça.

Na análise do discurso da qualidade social da política educacional destacamos suas dimensões de qualidade política, qualidade moral e qualidade

técnica. No discurso da qualidade política percebemos que ela se expressa na forma como os seus sujeitos políticos – o Estado/governo, a sociedade civil e o *ethos* comunitário usam o poder, disputando o protagonismo ou compartilhando-o. Três discursos são interpelados por essa prática articulatória: o discurso sobre o protagonismo do Estado; o discurso sobre o poder compartilhado entre o Estado e a sociedade civil, e o discurso do protagonismo do *ethos* comunitário.

O primeiro argumenta sobre o Estado representado pelo governo como sendo o principal protagonista no processo de formulação e desenvolvimento da política educacional. O segundo enuncia a formulação e gestão plural da política educacional pelos seus diferentes sujeitos políticos como a forma mais democrática e mais eficiente para assegurar sua concretude, evitando sua descontinuidade. O terceiro credita ao *ethos* comunitário, aí incluídas as associações profissionais, as IES, as escolas, enfim, a comunidade local, o protagonismo para formular, gerir e executar a política educacional.

Para a apreensão da qualidade moral da política educacional, seu discurso enuncia ser necessário verificar a definição dos sentidos, das concepções, dos ideais e dos indicadores de justiça explícitos em suas formulações; a identificação do nível de desenvolvimento moral de seus sujeitos políticos ao apresentarem demandas para a agenda governamental; a democratização das formas de exercício do poder na execução da ação política; as perspectivas éticas de suas ações; a definição dos mecanismos utilizados para a afirmação e a proteção de direitos.

O discurso da qualidade técnica enuncia que ela se expressa nos instrumentos utilizados pela política educacional para desenvolver suas estratégias de participação e adesão social. No conjunto desses instrumentos se destacam o planejamento, pela capacidade de inovação metodológica que possui para desenvolver diferentes formatos de participação dos sujeitos individuais e coletivos e de selecionar técnicas e instrumentos adequados; e a definição de marco jurídico próprio para conferir legitimidade às diferentes instâncias normativas voltadas para regular e consolidarem as diretrizes e práticas da política educacional.

A análise do terceiro discurso dessa seção realça que no Brasil apenas a educação básica dos 4 aos 17 anos é direito social fundamental justiciável. A educação superior é uma política educacional visto esse nível de ensino não ter sido consagrado pela Constituição Federal brasileira que dispõe como dever do Estado

apenas a garantia da igualdade de oportunidades de acesso. Tais oportunidades estão condicionadas à aprovação dos estudantes em exames seletivos do ENEM ou do Vestibular. O discurso recorre às estatísticas educacionais para denunciar que menos de 1% dos estudantes brasileiros na faixa etária apropriada de 18 a 24 anos tem acesso à educação superior e desses mais de 80% frequentam IES privadas, fato que demonstra a privatização da educação superior no Brasil.

Na quarta seção - **Da Avaliação Educacional como Campo Praxiológico à Avaliação Institucional como Política Pública** – analisamos o discurso da avaliação profissional realçando o processo em que a avaliação educacional se constituiu como campo de conhecimento e prática discursiva, realçando seus sentidos, seus sujeitos políticos e suas identidades, e destacando suas formas de regulação pela via da declaração e da proteção de direitos. Destacamos o contexto em a avaliação educacional toma como objeto de reflexão a avaliação institucional que se constitui como política pública. Destacamos também como o discurso da avaliação institucional se articula com o da avaliação educacional e com o da política educacional, identificando os sentidos fixados. Analisamos como essa política se articula com os enunciados de direitos e com os indicadores de justiça.

Na Terceira Parte - **Um olhar sobre Direitos nas Políticas Públicas de Avaliação Institucional da Educação Superior Brasileira** - aplicamos os mapas conceituais construídos na primeira e na segunda parte, como suporte para a nossa interpretação teórica das referidas políticas que constituem nosso objeto empírico.

Ela se compõe de três seções, nomeadas respectivamente: Um Olhar sobre Direitos no Programa de Avaliação Institucional de Universidades Brasileiras (PAIUB); Um Olhar sobre Direitos na Política de Avaliação Periódica do Ministério de Educação e Cultura (MEC); Um Olhar sobre Direitos no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Para interpretá-las utilizamos a metodologia da análise de conteúdo. Em cada uma delas explicitamos o contexto em que tais políticas surgiram no Brasil, realçando suas especificidades enquanto política educacional pública, suas identidades, seus sujeitos, os direitos que protegem ou violam, e quais os seus indicadores de justiça.

Nas considerações finais realçamos o cumprimento dos objetivos da pesquisa; reafirmamos nossa crença nas possibilidades emancipatórias da avaliação institucional da educação superior no sentido de ser uma política educacional

moralmente justa; enfatizamos a captura do discurso da justiça pelo da qualidade; destacamos os conceitos que construímos como resultado da análise dos discursos e seus aportes teóricos. Finalizando, apontamos algumas notas que indicam aproximações para uma abordagem de avaliação compartilhada.

Acreditamos ter oferecido uma contribuição para ampliar o debate acadêmico sobre avaliação institucional capaz de motivar pesquisadores com interesse em investigar a relação entre avaliação, direitos e justiça, de forma que possamos construir referências para uma prática avaliativa moralmente justa.

PRIMEIRA PARTE – CAMINHOS DE PENSAMENTO

O senso de realidade e de utopia é o que une este trabalho a todos os esforços daqueles que buscam uma ciência mais científica¹ no campo social: a partilha da ideia de que o conhecimento é um processo infinito e não há condição de fechá-lo numa fase final, assim como não pode prever o final do processo histórico embora o projetemos como politicamente democrático e socialmente igualitário para ser ecologicamente saudável.

Minayo.

1 – O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA PESQUISA

A teoria é a consciência cartográfica do caminho que vai sendo percorrido pelas lutas políticas, sociais e culturais que ela influencia tanto quanto é influenciada por elas.

Boaventura de Souza Santos.

O capítulo explicita os “caminhos de pensamento” que percorremos para construir nossa perspectiva metodológica. Recorremos a essa expressão utilizada por Minayo (1996) para expor as dificuldades e os desafios que enfrentamos no processo de construção da pesquisa e para justificar nossas escolhas e filiações teóricas. Nele, delimitamos o tema, a problemática, o problema, o objeto e os objetivos da pesquisa, o caminho metodológico, a concepção de abordagem do real que inspirou a identidade teórica da pesquisa, bem como as técnicas e os instrumentos de coleta utilizados.

1 INTRODUÇÃO

Nossos “caminhos de pensamento” remeteram a um processo dinâmico, complexo e contraditório, a um só tempo árduo e prazeroso que, orientando as escolhas, iluminou nossos momentos de objetivação. Árduo porque como qualquer processo de geração de conhecimento, provocou insegurança, travas, resistências e dificuldades para encarar a necessidade de elaborarmos novas construções e realizarmos algumas desconstruções. Prazeroso porque, instigante de ousadias

para superar obstáculos e ampliar o horizonte da nossa consciência. Nesse caminho, vários desafios se nos impuseram.

O primeiro desafio disse respeito à necessidade de contemplar a expectativa acadêmica em relação às exigências de originalidade, ineditismo e progresso científico, pois, como é sabido,

Exige-se da tese de doutorado contribuição suficientemente original a respeito do tema pesquisado. Ela deve representar um progresso para a área científica em que se situa. Deve fazer crescer a ciência. Quaisquer que sejam as técnicas de pesquisa aplicadas, a tese visa demonstrar argumentando e trazer uma contribuição nova relativa ao tema abordado. (SEVERINO, 2002, p. 151).

Aliou-se a essas exigências a convicção de que uma tese também deve ser capaz de produzir propostas de natureza intervencionista na realidade social investigada, dado ser “[...] inevitável o imbricamento entre conhecimento e interesse” na pesquisa social (MINAYO, 1996, p. 17). Desse ponto de vista, acreditarmos na possibilidade de realizarmos uma pesquisa politicamente comprometida (GOUDNER, 1962, *apud* GEWIRTZ; CRIBB, 2011b, p. 105), com rigor científico e metodológico, na perspectiva do que Gewirtz e Cribb (2011b, p. 102) chamam de “maior reflexividade ética”². Um tipo de reflexividade que nos convocou a pensar sobre o problema dos valores na pesquisa social e sobre a precaução que devemos ter com julgamentos de valor, tendo em vista as possíveis consequências nos resultados, sobretudo quando, envolvendo pessoas, possam causar constrangimento e sofrimento desnecessário.

Tais premissas nos remeteram ao dilema da legitimidade dos julgamentos das pessoas e das instituições submetidas aos escrutínios das avaliações. Reconhecemos o caráter contraditório do ato avaliativo, visto tratar-se de uma “relação social no seio da qual um dos atores é chamado a pronunciar um juízo acerca de outro [sendo por isso necessário] examinar as condições de legitimidade deste julgamento” (HUTMACHER, 1978, p. 65). Assim, se de um lado o ato avaliativo pode gerar em si a condição de ser legítimo quando for justo, de outro, ele também pode gerar a condição de sua negação quando for injusto e arbitrário,

² Para ampliar o debate sobre o conceito de reflexividade ética, consultar o texto Gewirtz (2007).

centrado em relações assimétricas de poder, condição que fortalece as desigualdades.

Do exercício de reflexividade ética, uma questão se impôs como ponto de partida: É possível haver uma avaliação justa? A partir dela, iniciamos o processo de definição do tema do trabalho mediante aproximações sucessivas descritas a seguir, com o interesse de colocar em relevo a amplitude e a complexidade do campo da avaliação educacional.

2 DELIMITANDO O TEMA

Ao definir a questão da justiça avaliativa como referente da investigação, estabelecemos uma primeira proposta de tema para o trabalho: **A justiça na avaliação educacional**. Como se trata de um campo muito amplo posto a avaliação educacional incluir inúmeros objetos de reflexão como - avaliação de aprendizagem, avaliação de desempenho de estudantes, de professores e de instituições, avaliação de estudos, avaliação de escola, avaliação de instituições de educação superior, avaliação de programas, de projetos e de políticas, avaliação de currículos, avaliação de materiais, entre outros -, delimitamos nosso interesse à avaliação de instituições de educação superior como outra aproximação ao tema da tese - **A justiça na avaliação de instituições de educação superior**.

Esse “caminho de pensamento”, todavia, ainda guardava grande amplitude, pelo que foi necessário eleger qual das temáticas relacionadas à educação superior seria o objeto de investigação: As políticas de avaliação? O ensino? A pesquisa? A extensão? A gestão? O orçamento? A escolha recaiu sobre as políticas de avaliação, tendo em vista a visibilidade que o tema alcançou desde o início dos anos 2000, no seio de uma efervescente discussão no Brasil para formatar o atual Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), entendido como política de avaliação institucional.

Delineamos o que então se nos afigurou ser a última aproximação para o tema da tese: **Políticas de avaliação institucional da educação superior no Brasil e a questão da justiça social**. Pretendíamos investigar se o SINAES - e as políticas que o antecederam - estavam sendo propostas com base nos parâmetros

de justiça social, julgando poder fazer um trabalho crítico, original e engajado na identidade de uma pesquisa politicamente comprometida do ponto de vista social.

Nova mudança de rota no nosso “caminho de pensamento” ocorreu, motivada pelos resultados do trabalho acadêmico que elaboramos sobre *O Estado da Arte das Políticas de Avaliação Institucional de Universidades do Brasil* (VARJAL, 2005)³. O trabalho levantou dois aspectos decisivos para a delimitação final do nosso tema: a amplitude e complexidade da abordagem da justiça social - cuja revisão da literatura indicou existir várias teorias que argumentam sobre a variedade de tipos de justiça, bem como sobre a polissemia desse conceito -, e a abordagem da avaliação como serviço de utilidade pública regulada pelo direito (HOUSE, 2000; HOUSE; HOWE, 2001), de enorme prestígio entre os teóricos da área no mundo anglo-saxão. A partir dessas duas perspectivas, deslocamos nosso foco para a questão do direito na avaliação, estimulada pela presença, no debate acadêmico sobre avaliação, de discursos que enunciavam tipos de direitos, a exemplo do direito à informação, do direito à intimidade e ao sigilo, entre outros. Esse deslocamento deu respaldo à nossa preocupação com a questão da justiça social na prática avaliativa uma vez que, a nosso ver, o direito representa um invento social inclinado a realizar o ideal de justiça social.

A presença de termos similares aos do campo do direito na gramática da avaliação educacional, tais como norma, prova, contraprova, certificação, credenciamento, julgamento, mérito, valor, destinatário, processo, contrato, audiência, entre outros, nos animou a enveredar por esse “caminho de pensamento” e finalmente delimitamos nosso tema: **Um olhar sobre direitos nas políticas de avaliação institucional da educação superior do Brasil.**

3 CONSTRUINDO A PROBLEMÁTICA, O PROBLEMA, O OBJETO E OS OBJETIVOS DA PESQUISA

3.1 A PROBLEMÁTICA

³ Tesina realizada como subsídio ao exame de suficiência investigadora, exigência parcial para a obtenção dos créditos do Programa de Doutorado em Perspectivas História, Comparada e Política da Educação da Universidade de Salamanca.

No âmbito do tema escolhido, passamos a investir em leituras que pudessem indicar uma problemática e, nesse sentido, uma questão se impôs: Todo direito é justo? Obviamente a resposta não poderia ser encontrada no campo da avaliação educacional, tampouco nos campos da educação e da sociologia da educação. Seguindo Bobbio (1992), para quem somente quando se estuda a teoria do direito enquanto norma é que se pode entender que nem todo direito é justo, incursionamos pelo campo jurídico. Essa constatação nos causou impacto motivador, mas também gerou insegurança quanto à nossa competência hermenêutica para imergir nesse novo campo de conhecimento. Receávamos que o estudo viesse contribuir para confundir ato avaliativo com ato jurídico. Todavia, nosso entendimento de que o ato avaliativo é eminentemente educativo e como tal, é fundamentalmente um ato pedagógico e não um ato jurídico - o que não o impede de ser também e obrigatoriamente justo-, nos fez trilhar complementarmente um novo “caminho de pensamento”.

Enveredar por esse caminho como alternativa complementar capaz de ampliar nossa reflexão, representou enorme ousadia por não termos formação na área jurídica, o que implicou admitirmos, de antemão, a possibilidade de enfrentarmos muitos limites no nosso trabalho.

O estudo que passamos a realizar no campo jurídico nos levou a apreender um discurso de políticas públicas como caminho de transição das ações do Estado em direção à constituição dos direitos da população. Explicitado no âmbito da juridicização das políticas públicas como desdobramento do Estado Constitucional Democrático de Direito (BUCCI, 2013; FRISCHEISEN, 2007), esse discurso realçou a importância do ordenamento jurídico como instrumento de proteção de direitos e sinalizou que, alguns deles já declarados e reconhecidos, podem ser convertidos em políticas públicas e vice-versa: ou seja, as políticas públicas podem ser elevadas a um direito. E mais: assinalou que do ponto de vista jurídico, o movimento das políticas públicas como forma de regulação pode elevá-las à categoria de direito. É o caso, por exemplo, da educação no Brasil: sendo um direito social, se elevou de política pública a um direito reconhecido pela Constituição, na categoria de direito

fundamental⁴.

3.2 O PROBLEMA

O acesso ao discurso de política pública orientado pela colaboração da lógica da ordem jurídica nos levou a outra questão: Seria a política de avaliação institucional da educação superior um direito, na medida em que ele surge no Brasil como obrigação do Estado, a partir da Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Em caso afirmativo, direito de quem? Quais seriam os sujeitos de direito? No caso de ser apenas uma política pública, poderia ser um instrumento de proteção de direitos? Nesse caso, que direitos protege? Direitos de quem? Quais seriam seus sujeitos de direito? O sujeito aluno? O sujeito professor? O sujeito Instituição de Educação Superior - IES? Que direitos seu ordenamento protege? Quais seriam seus indicadores de justiça?

Esse caminho de pensamento que se orientou para compreender a relação entre avaliação, direito/s e justiça, fortaleceu nosso foco no campo da avaliação educacional enquanto campo discursivo, particularmente, no que concerne aos discursos de avaliação democrática (MACDONALD, 1997; SIMONS, 1977, 1999) e de avaliação como serviço de utilidade pública regulada pelo direito (HOUSE, 2000; HOUSE; HOWE, 2001).

Segundo tais discursos, uma das finalidades da avaliação seria reconhecer direitos, necessidades e interesses de seus públicos interessados (*stakeholders*), os quais precisam ser incluídos nos processos de diálogo e de deliberação democrática (HOUSE, 2000; HOUSE; HOWE, 2001). Nesse particular, House (2000) estabelece uma diferença entre necessidades e interesses, dando prevalência às necessidades, e entre interesses públicos e privados. Em relação a avaliações de programas e políticas públicas - que denomina de avaliação como serviço de utilidade pública -, caso haja conflito de interesses, os interesses públicos devem prevalecer sobre os privados porque, a seu ver, eles têm maior força moral.

⁴ Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), a educação é normatizada como Direito Fundamental no Título II que dispõe sobre os Direitos e Garantias Fundamentais e como Direito Social no Capítulo II, Artigo 6º, que dispõe sobre os Direitos Sociais.

Tanto House (2000) como MacDonald (1977) defendem que o processo deliberativo atribua importância ao conflito de interesses posto o processo de avaliação se mover entre dois direitos básicos, entre muitos outros presentes em seus diversos códigos deontológicos: o direito do público a saber - correspondente à prerrogativa da população de conhecer os resultados do processo avaliativo -, o direito à informação, e o direito ao sigilo e à intimidade, que implica reconhecer a prerrogativa do avaliado de poder selecionar os resultados a serem tornados públicos. Diferentemente de House (2000) - defensor da prevalência do direito do público a saber, por ser público -, MacDonald (1977) defende o equilíbrio desses direitos como garantia para que uma avaliação seja justa. Na sua concepção, o direito ao sigilo e à intimidade tem grande importância porque protege pessoas e instituições submetidas ao escrutínio avaliador, evitando sua exposição a constrangimentos provocados pela publicização dos resultados da avaliação. Por isso ele realça a importância das normas éticas que orientam procedimentos para as avaliações de alto impacto (*high stakes*), assim nomeadas aquelas cujos resultados podem provocar constrangimento e ferir o direito à autoestima, a seu ver, também considerado de alta força moral.

No momento em que a avaliação institucional se inscreve como objeto de reflexão do campo da avaliação educacional, surge outro discurso no qual, embora não se percebam enunciados sobre direitos, atribui um sentido diferente à prática avaliativa, orientando-a para o uso de um poder compartilhado, voltado para a defesa de uma nova cultura da avaliação - concebida como prática educativa formativa - dentro das instituições educativas, inclusive nas IES. Os marcadores desse discurso giram em torno da promoção da melhoria de qualidade das instituições educacionais (GREGO, 1995; MARTINATO, 1998); do monitoramento do processo de prestação de contas do trabalho das instituições educativas à sociedade (BARROS, 1993); do estímulo à participação ativa dos sujeitos políticos nos seus rumos (BELLONI, 1998) e do consenso entre a avaliação interna - realizada pela comunidade educativa - e a avaliação externa -, realizada por especialistas da área de avaliação e das áreas de conhecimentos específicos objeto da avaliação (Comitê de Pares).

Esses discursos animaram a crença de podermos reconhecer a avaliação institucional da educação superior como uma política educacional moralmente justa.

Outros discursos, no entanto, se apresentaram antagônicos, entre os quais o que trata a avaliação institucional como instrumento de cumprimento das recomendações de organismos internacionais.

Os marcadores desse discurso são as exigências da globalização econômica e cultural em curso (DALE, 2002), fenômeno contemporâneo que ressignifica as formas de expansão do capitalismo em nível mundial e impõe, entre outros requerimentos, a elevação do padrão de conhecimento e sua transformação em força produtiva, abordagem recomendada e apoiada por organismos internacionais em favor da inserção dos países no processo de globalização econômica (AFONSO, 1998, 2000; DIAS SOBRINHO; RISTOFF, 2000; DIAS SOBRINHO, 2003). O controle da expansão da educação superior, no contexto, se impõe como requisito de uma política educacional de caráter transnacional, cuja perspectiva é universalizar o padrão de qualidade da educação. É nessa direção que vem sendo colocado em prática no âmbito da educação superior do país, o desenvolvimento de estudos comparativos, a adoção do planejamento educacional e econômico e a avaliação de qualidade dos sistemas educativos (IBAR, 2002).

Outro marcador desse discurso de avaliação institucional é a criação de condições para promover a expansão do mercado da educação, como, por exemplo, a garantia de provimento de informações para estimular a competitividade entre as IES. Esse marcador justifica nos seus enunciados, a avaliação institucional da educação superior como uma necessidade para a inserção do país nos padrões da política de corte neoliberal, caracterizada pela defesa da minimização do Estado nação, com a conseqüente desregulação das instituições públicas sob a égide de um novo reordenamento das formas de regulação social. Reduzido ao Estado mínimo, o Estado do bem estar social afasta-se de sua função provedora de bens, delegando-a para a iniciativa privada, em favor da atuação das forças do mercado. Trata-se do processo de privatização que invade quase todos os setores sociais. É nesse sentido que a educação superior brasileira vem sendo progressivamente privatizada, tendência acentuada na década de noventa (SILVA JR., SGUISSARDI, 2001) sob a tônica de avaliar e não produzir, como máxima do Estado mínimo. Significa a emergência do Estado avaliador (NEAVE, 1988, NEAVE; VAN VUGHT, 1994).

Um terceiro marcador do discurso da avaliação institucional, a nosso juízo, de sentido hegemônico, a enxerga como instrumento de materialização do Estado avaliador. No caso do Brasil, a institucionalização do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) - na sua primeira versão -, possui essa perspectiva. Trata-se de um discurso veemente contra a postura de universalização e internacionalização da educação superior, ou seja, é interpretado como uma resposta às exigências dos organismos internacionais.

Outro discurso filiado ao anterior enuncia mais um sentido à política em discussão: atender aos interesses do Estado, do mercado e da comunidade acadêmica (GASPARETO, 1999, GOMES, 2003). No primeiro caso, o vínculo com os interesses do Estado é interpretado como expressão do Estado avaliador, como uma faceta do Estado mínimo o qual, se desresponsabilizando dos serviços prestados pelo Estado de bem-estar social - no caso, a educação pública -, os transfere para o mercado e utiliza a avaliação como estratégia para controlar sua eficácia e sua qualidade. No segundo caso, o atrelamento da política de avaliação aos interesses do mercado se expressa no estímulo conferido à liberdade de escolha dos indivíduos e à competitividade entre as IES, mediante estabelecimento de *rankings*. O atrelamento pode ser comprovado pelo desenvolvimento de modelos de avaliação institucional orientados à avaliação de IES com estruturas semelhantes ou homólogas, com o propósito de conseguir índices e *ratios* de gestão *standard* (IBAR, 2002). Esses modelos podem ser interpretados como expressão metodológica e tecnológica das concepções predominantes acerca do papel atribuído à avaliação como instrumento de provimento de informações sobre a qualidade das IES: um papel social que permite aos “clientes” conhecer a qualidade da oferta dos serviços do sistema universitário. No terceiro caso - os vínculos da política de avaliação com os interesses da comunidade acadêmica - quando orientados pela economia moral do ideário neoliberal (BALL, 2011) -, não se dão somente em defesa da instituição pública. Eles podem ser também de natureza privatista ou corporativista (GASPARETO, 1999).

Não desconhecemos nem refutamos os efeitos da globalização econômica para os países periféricos, tampouco subestimamos a função social e política do Estado avaliador, mas reconhecemos a necessidade de que as análises sejam ampliadas a fim de tornar possível a apreensão das contradições e das

possibilidades dessa política.

Na perspectiva, as seguintes questões se impuseram: Serviria a política de avaliação institucional das IES brasileiras somente ao projeto neoliberal? Atenderia ela apenas aos interesses da globalização econômica, às expectativas dos organismos internacionais, do Estado mínimo, do mercado e da comunidade acadêmica privatista e corporativista? O projeto de internacionalização da educação só teria finalidade econômica? Afinal, se a política de avaliação institucional de IES é um instrumento de poder, poderia ela também estar a serviço de um projeto de democratização social. Nesse caso, qual seria seu vínculo com um projeto de educação como direito? (MONTEIRO, 1998).

Tomando essas colocações como referências, nosso problema pode ser assim resumido: as políticas de avaliação institucional da educação superior têm uma tendência política contraditória. Elas podem estar a serviço de um projeto neoliberal, mas podem também representar uma forma de proteger o direito à educação. Qual tendência é a hegemônica? Supomos que investigando as formas como as políticas incorporam os direitos de seus sujeitos de direitos à luz de indicadores de justiça, podemos avançar na compreensão da relação avaliação-direito-justiça.

3.3 O OBJETO

O objeto teórico é a teoria da avaliação educacional regulada pelo direito, aplicada à avaliação institucional. Como objeto empírico, tomamos as políticas de avaliação institucional da educação superior do Brasil e como objeto de reflexão dessas políticas, os direitos dos sujeitos de direito da prática avaliativa em sintonia com indicadores de justiça.

3.4 OS OBJETIVOS

O objetivo geral do trabalho foi identificar a presença ou a ausência de direitos na proposta avaliativa das três políticas de avaliação institucional do Brasil: o Programa de Avaliação das Universidades Brasileira (PAIUB) -, a Avaliação Periódica e o Sistema de Avaliação da Educação Superior (SINAES) -. Em termos

específicos, nos dispusemos compilar os direitos dos sujeitos de direitos da prática avaliativa, interpretar o movimento de declaração, reconhecimento e proteção desses direitos e identificar os indicadores de justiça das três políticas analisadas.

4 CONSTRUINDO O CAMINHO METODOLÓGICO

A compreensão inicial de que para orientar a nossa interpretação sobre as políticas de avaliação institucional de educação superior - com realce para a questão dos direitos - seria necessário primeiro definir o marco teórico (o conjunto de teorias e abordagens) para em seguida definir a parte metodológica, elegendo as técnicas e os instrumentos de investigação, cedeu aos argumentos de Minayo (1996) para quem a metodologia não se confunde com as técnicas que deverão ser usadas para abordar o real. No seu entendimento, metodologia é o “caminho e o instrumental próprios de abordagem da realidade [...] que ocupa centralidade dentro das teorias sociais e [...] faz parte intrínseca da visão social de mundo veiculada na teoria” (MINAYO, 1996, p. 22). Nesse sentido, a metodologia inclui tanto as concepções teóricas de abordagem da realidade como o conjunto de técnicas que poderiam propiciar a apreensão da realidade.

4.1 SELECIONANDO CONCEPÇÕES TEÓRICAS

Nosso “caminho de pensamento” foi construído a partir da preocupação inicial de realizarmos uma pesquisa politicamente comprometida com o social. A adoção das concepções teóricas de abordagem da realidade, portanto, teria necessariamente que se contrapor à ideia de neutralidade do trabalho de investigação científica, e à perspectiva de se orientar por uma “tecnologia neutra, isenta, a ser dominada e aplicada indistintamente e independente dos pressupostos teóricos que a sustentam”, conforme adverte Minayo (1996, p. 10).

Abraçamos, por conseguinte, a ideia de que a pesquisa social possui especificidades: ela incorpora a questão do significado e da intencionalidade como sendo partes constitutivas dos atos, das relações e das estruturas sociais, ao contrário das ciências físico-naturais e biológicas. Sendo histórico o objeto das ciências sociais, ele estabelece identidade entre o sujeito e o objeto da investigação

na medida em que elas “investigam seres humanos que embora sejam muito diferentes por razões culturais, de classe, de faixa etária ou por qualquer outro motivo têm um substrato comum que os tornam solidariamente imbricados e comprometidos” (MINAYO, 1996, p. 2). Desse ponto de vista, seu objeto é essencialmente qualitativo, não pode ser quantificado dado que a realidade social só pode ser apreendida por aproximação, ela se apresenta “mais rica do que qualquer teoria, qualquer pensamento que possamos ter sobre ela” (LÊNIN, 1955, p. 215, *apud* MINAYO, 1996, p. 21). Por fim, devemos lembrar ainda que pelos cânones da tradição da teoria crítica, as Ciências Sociais são intrínseca e extrinsecamente ideológicas, no sentido de que elas “[...] veiculam ‘interesses e visões de mundo historicamente construídas’” e se submetem e resistem “aos limites dados pelos esquemas de dominação vigentes” (MINAYO, 1996, p. 21).

Não obstante a nossa prática de pesquisa sempre ter sido filiada à teoria crítica das ciências sociais, tendo a dialética marxista como concepção teórica de abordagem da realidade, sobretudo no que diz respeito ao processo de produção do conhecimento e de–construção do pensamento sobre esse conhecimento, nosso “caminho de pensamento” se encontrou com o discurso sobre a crise da teoria crítica moderna, supostamente imersa na crise do Paradigma da Modernidade, o que Santos (2000) defende ser uma transição paradigmática entre modernidade e pós-modernidade.

A transição paradigmática, para o autor, decorre da exaustão do paradigma da modernidade que, após ter surgido em meados do século XIX como um ambicioso e revolucionário paradigma sociocultural, com teses emancipatórias, teria entrado num longo processo de degradação no sentido de que suas energias regulatórias e emancipatórias entraram em convergência com o capitalismo, guinada que exige uma crítica radical a seus cânones e às suas racionalidades.

A crítica radical de Santos (2000) inclui a necessidade de que a própria teoria crítica moderna seja objeto de crítica, tendo em vista que a sociedade moderna, longe de ser produto de uma vontade geral, o é de uma vontade particular, precisamente a do capitalismo “uma combinação particular entre o desejo do lucro e a disciplina racional” (SILVA, K.; SILVA, M., 2006). Essa seria a razão pela qual, segundo o autor, “a teoria crítica não pode aceitar os conceitos de ‘bom’, ‘útil’, ‘apropriado’, ‘produtivo’ ou ‘valioso’ tal como a ordem social vigente os entende [...]”

(SILVA, K.; SILVA, M., 2006, p. 25). Completando, o autor afirma que se a luta por objetivos emancipatórios é intrínseca à teoria crítica, “a primeira consequência da teoria que reclama pela transformação global da sociedade é a intensificação da luta à qual a teoria está ligada” (HORKHEIMER, 1972, p. 219 *apud* SANTOS, 2000, p. 25).

Tal entendimento implica a necessidade de serem construídas outras bases teóricas para fundamentar a desejada crítica, como a superação de certos princípios e concepções inerentes à teoria crítica moderna, a exemplo da concepção de sociedade como totalidade; do princípio único de transformação social, traduzido na crença sobre “a inevitabilidade de um futuro socialista gerado pelo desenvolvimento constante das forças produtivas e pelas lutas de classes em que ele se traduz” (SANTOS, 2000, p. 27); a concepção de um agente coletivo, igualmente único, ao qual é creditada a possibilidade de desenvolver o projeto social socialista; a crença em um contexto político institucional claro, ao qual é atribuído o poder de impulsionar lutas coletivas com credibilidade para conseguir os objetivos a que se propõem.

Para superar esses princípios e contradições, o autor propõe uma teoria crítica pós-moderna que parte do reconhecimento dessas dificuldades para enfrentá-las por meio de uma atitude autorreflexiva entendida como “atitude de percorrer criticamente o caminho da crítica” (SANTOS, 2000, p. 17).

Tomando a ciência, o direito e as formas de poder social como objetos centrais de sua crítica, por ocuparem lugar privilegiado na configuração e no curso do paradigma da modernidade, o autor argumenta ser possível emergirem “possibilidades de conhecimento para além da ciência moderna, e do direito, para além do direito moderno. Emergem também perspectivas de transformar formas de poder em formas de autoridade partilhada” (SANTOS, 2000, p. 19).

Santos (2000) inscreve a teoria pós-moderna no que ele denomina de *pós-modernidade de oposição* por ela se contrapor ao discurso hegemônico da pós-modernidade gerado a partir do giro linguístico das ciências sociais, o qual, em sua opinião, reduz a realidade a um discurso. Para ele, a teoria crítica moderna reivindicou o monopólio da ideia de uma “sociedade melhor” e da ação normativa. A posição pós-moderna de oposição questiona esse monopólio, embora conceda muita importância a essa ideia. Entretanto, diferentemente da teoria crítica moderna,

ela não concebe o socialismo como a única alternativa para a sociedade, mas como “uma aspiração de democracia radical, um futuro entre outros possíveis, que, de resto, nunca será plenamente realizado” (SANTOS, 2000, p. 36).

As teses pós-modernistas de Santos (2000) tiveram grande impacto no nosso “caminho de pensamento”: desestabilizaram algumas de nossas ideias fundamentadas na abordagem dialética marxista e confirmaram questionamentos que nos suscitavam alguns de seus postulados. Um deles dizia respeito à inserção da luta política no campo da realidade social. Não nos parecia de todo convincente a máxima marxista de que a classe trabalhadora fosse a classe social universal, e que a passagem para o socialismo passasse pelo Estado proletário, visto que, para a “ortodoxia marxista, o Estado era um instrumento da dominação de classe e a social democracia somente podia participar em suas instituições com o objetivo de difundir sua ideologia e defender e organizar a classe trabalhadora” (LACLAU; MOUFFE, 2011, p. 67).

Nutríamos significativa sensibilidade para com as teses revisionistas do marxismo, sobretudo a de Eduard Bernstein⁵, segundo as quais nos quadros da social democracia, a estrutura política vinha contemplando todos os oprimidos e não apenas a classe dos trabalhadores; o aumento do poder econômico da classe trabalhadora, aliado ao desenvolvimento de uma “legislação social em função da ‘humanização’ do capitalismo [que estaria] conduzindo a uma ‘nacionalização’ da classe trabalhadora” (LACLAU; MOUFFE, 2011, p. 192, grifo do autor); o trabalhador já não seria tão somente um proletário, já teria se elevado à condição de cidadão; o Estado estaria se transformando em um Estado de todos. À tese marxista ortodoxa que concebe as classes como sujeitos transcendentais, Bernstein opõe seu conceito de sujeito ético, o qual, em um processo de humanidade crescentemente liberada da necessidade econômica, estaria impondo seu domínio pelo exercício de juízos éticos, ou seja, de juízos não orientados apenas por interesses imediatos ou históricos de um sujeito de classe.

Outra tese revisionista da ortodoxia marxista merecedora da nossa consideração diz respeito ao centro da preocupação de Sorel (SOREL, 1961 *apud* LACLAU; MOUFFE, 2011) sobre o tipo de qualidades morais⁶ que permitem manter

⁵ Conferir as teses revisionistas de Bernstein em Laclau e Mouffe (2011), p. 60-68.

⁶ Conferir as qualidades morais de Sorel em Laclau e Mouffe (2011), p. 69-75.

uma sociedade unida e em processo ascendente, o que ele chama de consciência jurídica e subjetividade revolucionária. Para ele, é possível existir uma unidade na sociedade a partir da vontade de certos grupos sociais de imporem sua própria concepção de organização social, o que ele denomina de blocos. A identidade dessa unidade, ao deixar de estar fundada em um processo de unificação estrutural, passa a depender de um rompimento com a classe capitalista, o que só pode ser consumado na luta contra essa classe. A consciência do rompimento, que Sorel chama de consciência jurídica, corresponde à “consciência de um conjunto de direitos que opõem o proletariado à classe adversária, e da constituição de um conjunto de instituições que os consolidem” (LACLAU; MOUFFE, 2011, p. 71). Essa consciência, na sua visão, é um atributo de subjetividade revolucionária⁷.

As teses revisionistas de Bernstein (1978) e Sorel (1978), aliadas às advertências da crítica pós-modernista de Santos (2000), impuseram uma mudança de rota no nosso “caminho de pensamento”, exigindo que ampliássemos o horizonte teórico para além do marxismo, cuja influência na concepção da teoria crítica moderna é evidente. Ficou clara a importância da proposta de democracia radical a que Santos (2000), se referia, e para compreendê-la em profundidade, incursionamos na teoria do discurso de Laclau e Mouffe (2011), finalmente selecionada para orientar a nossa pesquisa.

A incursão nessa teoria nos permitiu compreender que nas sociedades contemporâneas, determinados problemas importantes têm origem em antagonismos sociais que são externos ao marxismo, pertencem a campos de discursividade, razão pela qual não podem ser reconceitualizados nos termos das categorias marxistas.

O fato dessa teoria fazer uma revisão do marxismo e conceber a dimensão social como um espaço discursivo, justifica que ela seja considerada uma abordagem pós-marxista e pós-modernista. Inscrevendo-se como uma proposta de democracia radical e plural que prioriza a ordem política, ela representa uma transformação profunda no enfoque das relações de poder existentes, sendo por isso considerada uma “etapa no aprofundamento da ‘revolução democrática’ como a

⁷ Conferir o conceito de subjetividade revolucionária em Shlomo Sand (1983, p. 20-35 *apud* LACLAU; MOUFFE, 2011, p. 71).

extensão das lutas democráticas pela igualdade e liberdade a um número crescentemente amplo de relações sociais” (LACLAU; MOUFFE, 2011, p. 16).

Os autores partem do pressuposto de que nenhuma formação discursiva - seja o marxismo, o cristianismo ou o liberalismo - pode ser tomada como a verdade da sociedade. No entanto, consideram o marxismo como uma das tradições capazes de apresentar possibilidades para que uma nova concepção de política seja formulada, caso muitas de suas categorias básicas sejam reformuladas (LACLAU; MOUFFE, 2011).

Na intenção de contribuir para essa nova concepção de política, Laclau e Mouffe (2011) partem de uma crítica radical a certos encaminhamentos da esquerda em relação aos rumos da “revolução democrática” e adotam uma maneira particular de encarar tarefas urgentes que propõem a partir de determinadas críticas. Destacamos três delas por nos parecerem relevantes no cenário político atual.

A primeira crítica se refere à posição de adesão da esquerda ao chamado “pensamento único” que concebe a ordem econômica vigente como a única viável, legitimando o “dogma da ausência de alternativas” no qual a globalização aparece como justificativa. As forças da globalização são apresentadas como sendo governadas exclusivamente pela revolução informática, desgarradas de suas dimensões políticas, como um destino inevitável a que todos devemos nos submeter. Daí, para eles, a falácia de que não haveria mais políticas econômicas de esquerda ou de direita, mas apenas políticas boas ou ruins.

A segunda crítica confronta a aceitação acrítica dos imperativos de “flexibilidade” propostos pelas democracias liberais no cenário atual das políticas redistributivas sociais democráticas, sobretudo o argumento de que “os controles fiscais rígidos por parte dos governos são a única possibilidade realista em um mundo em que os mercados globais não permitiriam nenhum desvio da ortodoxia neoliberal” (LACLAU; MOUFFE, 2011, p. 17). Esse argumento legitima o terreno ideológico sedimentado por muitos anos de hegemonia neoliberal, e transforma em necessidade histórica o que é apenas uma situação conjuntural. No entendimento dos autores, a dificuldade de romper totalmente com a economia de mercado não significa descartar a possibilidade de haver outros modos de regulação das forças do mercado, nem tampouco significa aceitação de sua lógica. Essa compreensão justifica a sacralização do consenso, o desmoronamento das fronteiras entre a

esquerda e a direita, e o movimento para o centro. O problema não estaria nos valores das democracias liberais atuais, orientados pelos princípios de liberdade e igualdade para todos, mas no sistema de poder que redefine e limita a operação desses valores.

Finalmente, a terceira crítica questiona a identidade exacerbada com as questões “culturais” em detrimento da luta contra as desigualdades econômicas. A construção dessa identidade vem sendo intensificada quando a esquerda, aceitando a pluralidade de sujeitos políticos, identifica luta política com “política de identidades” de gênero, de raça, de opção sexual, entre outras, deixando de lado as necessidades da classe trabalhadora e um maior engajamento com os movimentos sociais. Para os autores, o fato de a esquerda ter realçado mais preocupação com as classes médias em detrimento dos trabalhadores, não foi motivado pela unilateralização dos problemas de “identidade”, mas pela sua incapacidade de conceber uma alternativa ao neoliberalismo.

No entendimento dos autores, a solução não seria abandonar a luta “cultural” para voltar à política “real”. A alternativa - a questão urgente - estaria na necessidade de ser criada uma cadeia de equivalências entre as várias lutas democráticas contra as diferentes formas de subordinação: “As lutas contra o sexismo, o racismo, a discriminação sexual, bem como aquelas em defesa do meio ambiente necessitam ser articuladas com a dos trabalhadores em um novo projeto hegemônico de esquerda” (LACLAU; MOUFFE, 2011, p. 19). Segundo os autores, a esquerda deveria encarar tanto as questões ligadas à “redistribuição” como ao “reconhecimento”.

Ainda argumentando sobre o que eles chamam de “tarefas urgentes” para o projeto político da esquerda, Laclau e Mouffe (2011) afirmam existir alternativa para confrontar a ordem vigente, sendo necessário, todavia, pensar em termos de relações hegemônicas: “Explorar o chamado ‘mundo globalizado’ através da categoria de hegemonia [...] pode nos ajudar a entender que a presente conjuntura, longe de refletir a única ordem social natural ou possível, é a expressão de uma configuração das relações de poder” (LACLAU; MOUFFE, 2011, p. 19). São forças sociais específicas que, por meio de “jogadas hegemônicas”, têm sido capazes de engendrar uma grande transformação nas relações entre as corporações capitalistas e os Estados Nacionais.

Laclau e Mouffe (2011, p. 121) são enfáticos ao afirmar que a hegemonia pode ser desafiada: “A esquerda deve começar a elaborar uma alternativa viável frente à ordem neoliberal, no lugar de tratar simplesmente de administrar esta última de um modo mais humano”. Para eles é imprescindível traçar novas fronteiras políticas e reconhecer que não pode haver política radical sem identificar um adversário, o que implica aceitar o caráter imprescindível do antagonismo.

A proposta dos autores pretende ser uma alternativa para o atual estado em que se encontra a política nas sociedades liberais democráticas, nas quais é visível a falta de identidade com o processo democrático. Se a esquerda abandonar a luta hegemônica e insistir na posição de “centro”, haverá poucas esperanças de que a situação venha a ser modificada, daí a tese sobre a necessidade de ser construída uma cadeia de equivalências entre as lutas democráticas por meio do estabelecimento de uma fronteira e da identificação de um adversário. Consideram igualmente importante ter clareza sobre os motivos pelos quais se está lutando e que tipo de sociedade se quer construir. Mas para tal, a esquerda terá que possuir uma adequada compreensão da natureza das relações de poder e da dinâmica da política, pois o que está em jogo é a construção de uma nova hegemonia.

A partir dessa postura crítica em relação às tarefas urgentes da esquerda, os autores propõem, na sua concepção da teoria do discurso, uma nova rede conceitual, na qual é visível a reformulação das categorias teóricas básicas do marxismo. Com isso marcam nítidas diferenças, conforme exposto a seguir.

Em contraposição à tese essencialista da realidade posta pela concepção dialética marxista, a abordagem teórica de Laclau e Mouffe (2011) não concebe a realidade como algo dado, fora da ação e do pensamento do homem, algo a ser desvelado e descortinado para ser interpretado pelo senso comum ou pela ciência; como algo que possui uma “essência”. Para essa teoria, a realidade é construída pela prática discursiva uma vez que o social é visto como espaço discursivo que produz múltiplos sentidos e, por isso, configura-se um espaço hermenêutico que interpreta e é interpretado (BURITY, 2014), podendo ser “significado de diversas maneiras a partir de diferentes estruturas discursivas” (MENDONÇA; RODRIGUES, 2014, p. 49). O discurso é sempre uma “consequência de articulações concretas que unem palavras e ações, no sentido de produzir sentidos que vão disputar espaço no social” (MENDONÇA; RODRIGUES, 2014, p. 49). Como os discursos são múltiplos

e antagônicos, é impossível conhecer verdadeiramente a realidade. Esta é algo passível de ser compreendida somente parcialmente, por meio de uma variedade de formas que desvelam múltiplas verdades.

Como podemos inferir, a questão da significação é central nessa abordagem teórica porque ela busca encaminhar uma reflexão sobre a política, de maneira a situar o lugar que a questão do sentido ocupa numa reflexão sobre a ação social (LACLAU, 1995):

[...]; há regras historicamente definidas de produção do sentido às quais todo falante/escritor de uma língua, ou todo agente social na maioria das vezes precisa dobrar-se para que sua fala ou ações torne (m)-se reconhecida(s) por outros e produza efeitos no mundo. (BURITY, 2014, p. 63).

O processo de atribuição de sentidos obedece, portanto, a uma ordem discursiva na qual os indivíduos tornam-se sujeitos sociais ao serem interpelados por uma série de discursos. O fato de o indivíduo assumir simultaneamente várias posições sociais tais que mulher, trabalhadora, negra, entre outras, não significa elevar sua qualificação à de sujeito social. Isso ocorre quando ele se vincula a um determinado discurso ou a uma série de discursos. Assim, o indivíduo poderá ser sujeito do discurso feminista, do discurso dos trabalhadores, do discurso antirracista, entre outros. É no interior de um discurso que ele constitui sua identidade. Antes de ser interpelado por um discurso, ele terá apenas posições de sujeitos, uma vez que sua identidade é construída necessariamente a partir de uma ordem discursiva (MENDONÇA, 2014). Vale salientar, entretanto, que as identidades constituídas no interior de uma ordem discursiva não são construídas para sempre. Os indivíduos podem ter simultaneamente várias identidades, assim também como podem mudar de identidade. Estas são constituídas em diferentes contextos históricos e os sentidos por elas produzidos findarão sempre contingentes e precários (LACLAU; MOUFFE, 2011).

Para a teoria do discurso, não é concebível falar em sujeito autocentrado ou uno: “Todos os indivíduos são profundamente suturados⁸ em múltiplas posições de

⁸ Sutura é uma categoria extraída por Laclau e Mouffe da psicanálise lacaniana, a qual Barret designa como sendo “a junção das duas bordas de um ferimento”. Isso quer dizer que uma pele cortada, quando costurada altera sua identidade, uma vez que a ferida que sara estabelece a existência de uma diferença que anteriormente ao corte não estava dada. O sistema discursivo é suturado

sujeito” (MENDONÇA, 2014, p. 85). Do ponto de vista epistemológico da tradição marxista, essa teoria se diferencia em relação à qualificação dos sujeitos sociais. Para o marxismo, no caso do operário, todas as dimensões da sua vida resumem-se à condição de vendedor de sua força de trabalho. Para a teoria do discurso, o indivíduo não é unilateral, muito ao contrário, ele “é multifacetado, formado a partir de uma série de posições de sujeito” (MENDONÇA, 2014, p. 86).

O discurso constitui as posições políticas sempre em relação com as demais no sentido de que uma determinada identidade é construída em confronto com a sua diferença. A formação se dá politicamente a partir do que Laclau e Mouffe (2011) chamam de corte antagônico, isto é, “um discurso incomensurável, que não tem medida comum possível, com o qual ele se antagoniza. O corte antagônico é, portanto, a ameaça da existência identitária, é a medida da impossibilidade de sua constituição plena” (MENDONÇA, 2014, p. 85). Segundo Laclau (2000, p. 34), no “antagonismo, tal como encontramos [...] há um ‘exterior constitutivo’. É um exterior que bloqueia a identidade do ‘interior’ (e que, por sua vez, contudo, é a possibilidade de sua constituição)”.

Para compreendermos o discurso como categoria analítica central da teoria do discurso—é necessário ter um entendimento da noção de prática articulatória. Nesse sentido, Laclau (2000) afirma que a articulação é uma prática estabelecida entre elementos isolados uma vez que sendo as identidades constituídas dentro de um campo discursivo, elas têm uma particularidade e agem como elementos isolados. Quando esses elementos se articulam, formam um momento e estabelecem uma cadeia de equivalência em função de um ponto nodal ou significativo mestre, que implica “a noção de que um elemento particular assume uma função ‘universal’ estruturante dentro de certo campo discursivo” (LACLAU; MOUFFE, 1985, p. 12). Esse elemento se desloca de sua particularidade e passa a representar interesses universais construídos através de articulações hegemônicas. Vale salientar que os momentos somente podem ser assim caracterizados no interior de uma articulação estabelecida. Isso quer dizer que os elementos continuam sendo elementos. Contingencialmente tornam-se elementos-momentos

quando altera suas características a partir de sua relação com outros discursos no campo da discursividade (BARRET, 1999, p. 249 *apud* MENDONÇA, 2014, p. 85).

em uma determinada prática articulatória. O ponto nodal ou significativo mestre funciona como princípio articulador, cujo discurso é o seu resultado.

É exatamente dessa forma que Laclau e Mouffe (1985) conceituam hegemonia. Para eles, a hegemonia se constitui quando uma demanda específica universaliza seus conteúdos discursivos e torna-se o ponto nodal para o qual converge uma série de elementos antes dispersos no campo da discursividade. Vale ressaltar que uma

[...] formação discursiva é um conjunto de discursos articulados hegemonicamente por uma particularidade, por um desses discursos que não é, em si, nem necessariamente o mais rico, o mais bem articulado, o mais representativo, ou talvez nem seja o mais combativo [...]. Mas é aquele discurso que, naquele momento, é capaz de significar os fenômenos/interlocutores a que se dirige, de modo a oferecer-se como uma superfície de inscrição de diferentes demandas, em resposta a um desafio, uma crise ou uma ameaça percebida. (BURITY, 2014, p. 68).

A constituição discursiva de qualquer identidade política, segundo os autores, se dá a partir da tensão entre as lógicas da diferença e da equivalência. Quando há uma percepção identitária, a constituição é movida pela lógica da diferença e tem como resultado o que Laclau (2005) denomina de demandas democráticas, ou seja, aquelas demandas que nascem isoladas e não estão articuladas com outras demandas. Via de regra têm pouca força social por não se aliarem a outros grupos, por isso seus discursos identitários, são vistos apenas como particularidades, não são percebidos como demandas da sociedade.

Na opinião de Mendonça (2014, p. 87), sob a lógica da diferença, não há possibilidade política de uma identidade isolada caminhar na rota de sua emancipação - no sentido de destruir seu polo antagônico e opressor - porque essa questão implica considerar o “pressuposto necessário e teleológico da proeminência de um grupo social sobre os demais”.

Diferentemente, quando demandas democráticas particulares e específicas deixam de ser isoladas e se articulam com outras demandas em torno de um ponto nodal, a constituição da identidade política é movida por uma lógica da equivalência, ou seja, pela “articulação dessas diferenças em torno de um ponto de um discurso privilegiado que faria sentido a todas elas” (MENDONÇA, p. 86). Dessa forma, a possibilidade de emancipação ocorreria somente se uma identidade conseguisse ser algo além de sua mera particularidade, tornando-se um ponto nodal para o qual

convergiria uma série de outras lutas sociais que anteriormente teriam surgido isoladamente. Assim, “a emancipação não é uma tarefa de um grupo particular, mas uma tarefa universal e não pode ser vista de outra maneira” (MENDONÇA, p. 87). Ela está

[...] estritamente ligada ao destino do universal. Ou que a dimensão do fundamento prevaleça, ou que a emancipação resulte de um verdadeiro ato de fundação radical, sua presença não pode vir da ação de nenhuma agente social particularizado. (LACLAU, 1996, p. 30).

Como podemos inferir, é de fundamental importância para a luta e construção da identidade política, a constituição de um discurso emancipatório geral capaz de imprimir algumas condições. Uma delas é o estabelecimento de um inimigo comum frente à comunidade. O preenchimento do lugar vazio do universal, o lugar da representação comunitária, seria outra condição. Esse lugar deve ser preenchido por alguma particularidade que, ao preenchê-lo, assume a função de representar, de encarnar uma plenitude ausente quando perde grande parte de sua característica particular, visto que “seu discurso passa a ser capaz de articular uma série de diferenças que antes não estavam articuladas entre si, pois é capaz de suportá-las em torno de um objetivo que passa a ser contingencialmente comum” (MENDONÇA, 2014, p. 88). Nessa perspectiva, o discurso vai aos poucos esvaziando seus conteúdos, que vão perdendo paulatinamente a possibilidade de serem significados de forma exata. No entanto, segundo esse autor, eles fazem parte de um sistema de significação que Laclau (1996, p. 70) chama de significante vazio e o conceitua inicialmente de ‘significante sem significado’, posteriormente acrescentando a esse conceito o termo significado tendencialmente vazio:

[...] uma vez que o esvaziamento de um significante nunca é total porque todo novo sentido se dá num campo de sedimentação prévia existente [...] essa posituação do negativo é o que chamo de produção de significantes, de vacuidade tendencial, que é a condição própria da política e da mudança política. (BUTLER; LACLAU; ZIZEK, 2003, p. 187).

A função dos significantes vazios, segundo Giacaglia (2014, p. 100-101), “é renunciar à sua identidade diferencial a fim de representar a identidade puramente equivalencial de um espaço comunitário [...]. [eles] não podem constituir esta identidade equivalencial como algo pertencente à ordem das diferenças com um

significado próprio”. A autora afirma igualmente que a noção de significantes tendencialmente vazios contribui para comprovar o fato de que toda identidade é contingente, sendo, portanto, impossível a sua constituição plena. Ela introduz a ideia de que uma determinada identidade pode esvaziar-se do seu conteúdo mantendo apenas sua continuidade como pura nomenclatura. Essa noção abre a possibilidade de uma identidade poder operar o fechamento de um espaço social por meio de uma articulação hegemônica, sendo esse fechamento sempre provisório, podendo ser reaberto, entretanto, mediante uma nova articulação hegemônica.

Dessa maneira, universalismo (o momento da totalidade articulada) e particularismo não são duas noções opostas, mas devem ser concebidas “[...] como duas posições diferentes (‘universalizante’ e ‘particularizante’) que dão forma a uma totalidade articulante hegemônica” (LACLAU, 2003, p. 301). Importa observarmos que na teoria da hegemonia, a universalidade nunca é dotada de conteúdo próprio construído a priori. Ao contrário, ela é concebida como um conteúdo particular que se universaliza e passa a representar a totalidade das demandas equivalentes. O universal é, assim, produzido a partir do particular visto que “o universal não é mais que uma particularidade que, a partir de uma concepção hegemônica ocupa o lugar do universal” (GIACAGLIA, 2014, p. 102). Para Laclau (1996, p. 56), “o universal emerge a partir do particular, não como um princípio subjacente que explica o particular, mas como um horizonte incompleto que sutura uma identidade particular deslocada”.

Importa registrar que a incursão na teoria do discurso influenciou decisivamente na mudança de rota do nosso “caminho de pensamento”: desconstruiu concepções que nutríamos em relação à teoria materialista dialética, particularmente no que diz respeito ao desmonte da visão essencialista da realidade social, à reconceitualização do social como espaço discursivo, à visão de sujeito social multifacetado a partir de diversas posições de sujeito em confronto com a concepção de sujeito autocentrado ou uno com uma missão universal e transcendental de emancipação da humanidade, ao processo de constituição das identidades sociais e políticas sempre em confronto com a sua diferença, à relação de interdependência entre o universal e o particular, e à ideia de que a emancipação é processo inerente à ordem universal e desse modo, jamais poderá ser viabilizado por uma particularidade.

Em que pese tais desconstruções terem sido sumamente importantes para a mudança de rota do nosso “caminho de pensamento”, destacaríamos como imprescindível também a nova concepção de hegemonia e sua consequente substituição da lógica da direção pela lógica da articulação. Nesse sentido, vale ressaltar que a concepção de hegemonia que adotávamos se orientava pela abordagem gramsciana baseada no conceito de direção moral e intelectual e ideológica de sociedade. Com Laclau (1996), percebemos que para a conquista da democracia como processo político, não há direção porque não há um sujeito social privilegiado. É uma ação política de articulação entre as diferenças para lograr uma posição negociada na luta para combater um adversário comum, preenchida por um processo de significação singular que exige diálogo e desprendimento: o processo de construção da hegemonia.

O entendimento de democracia radical e plural implicou reconhecermos a importância de escutar as vozes de diferentes discursos; implicou admitirmos a presença constante de conflito e antagonismo, o que nos impede de escapar de todas as amarras da opressão; implicou, finalmente, assumirmos uma luta política comum a partir de alianças entre demandas populares para conseguir novos patamares de conquistas sociais; implicou compreendermos uma ação conjunta e, sobretudo, compartilhada.

4.2 EXPLICITANDO A IDENTIDADE DA PESQUISA E SELECIONANDO MÉTODOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS

Definida a nossa filiação teórica, seguimos nossos “caminhos de pensamento” em direção às escolhas relacionadas à identidade, às técnicas e aos instrumentos da pesquisa.

No que se refere à identidade, inicialmente procuramos definir o tipo de pesquisa que seria necessário para corresponder ao objeto, à problemática e aos objetivos do nosso trabalho de investigação. Optamos por uma pesquisa de natureza qualitativa, cuja filiação não é a quantificação da realidade a ser investigada, mas sim, a questão da significação e da intencionalidade. Nessa modalidade de pesquisa, “o acontecimento, o acidente e a raridade possuem, por vezes, um sentido muito forte que não deve ser abafado” (BARDIN, 2011, p. 146).

Utilizando a classificação de Bulmer (1978), poderíamos caracterizá-la como uma pesquisa básica e estratégica. Básica porque, não tendo finalidade prática, preocupa-se com o avanço do conhecimento através da construção de teorias, embora suas descobertas possam influenciar e subsidiar políticas públicas, decisões políticas e avanço do movimento social. Estratégica porque, baseando-se nas teorias das ciências sociais, orienta-se para problemas sociais, no nosso caso, para a fundamentação moral da avaliação institucional de IES. E ainda que não preveja soluções, é inegável a sua potencialidade para lançar luz sobre o objeto da pesquisa. O campo empírico são as políticas públicas de avaliação institucional da educação superior, daí termos privilegiado as teorias que as fundamentam, seus respectivos conceitos, os documentos oficiais que as formatam e outros documentos que registram o movimento social que testemunha o contexto de sua formulação.

Quanto às técnicas e instrumentos selecionados, reconhecemos que o conjunto de técnicas constitui instrumental secundário quando comparado à teoria, no entanto, realçamos sua considerável importância na medida em que subsidia o cuidado metódico que toda pesquisa exige. Como bem afirma Minayo (1996, p. 23), “a excessiva teorização e a pouca disposição de instrumentos para abordar a realidade, provenientes de uma perspectiva pouco heurística, conduzem a divagações abstratas ou pouco precisas em relação ao objeto de estudo”.

Nesse particular, optamos pela análise de conteúdo na abordagem de Bardin (2011), por ela reunir possibilidades de orientar nossa interpretação. Optamos também pela análise documental na perspectiva de Chaumier (1989), devido à necessidade de tratarmos as informações contidas nos documentos oficiais de maneira diferenciada, exigindo transformar dados primários em dados secundários. Optamos, ainda, pela análise de discurso na perspectiva da teoria do discurso de Laclau e Mouffe (2011).

Quanto à dinâmica metodológica, a análise de conteúdo recomenda que sejam vivenciados momentos de: organização da análise, codificação, categorização e inferência. Cumprindo tais recomendações, iniciamos pela organização da análise que se dá a partir de três polos cronológicos: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento, inferência e interpretação dos resultados.

Durante a pré-análise, sistematizamos as ideias que possuíamos sobre a problemática da pesquisa, dando vazão às nossas intuições, realizando o que

Bardin chama de leitura flutuante, que implica “estabelecer contato com os documentos a analisar e conhecer o texto deixando-se invadir por impressões e orientações” (BARDIN, 2011, p. 126). Selecionamos um acervo bibliográfico inicial sobre avaliação institucional e iniciamos uma primeira leitura, progressivamente ampliada pelo contato com abordagens de diferentes autores dessa área de conhecimento.

No conjunto das abordagens, identificamos fortes referências a autores do campo da avaliação educacional, o que nos levou a inclui-los. Com essa inserção foi possível perceber a problemática da relação entre avaliação e direito através do estudo da abordagem de avaliação como serviço de utilidade pública, regulado pelo direito (HOUSE, 2000), motivando nosso ingresso no estudo do campo jurídico. A partir dessa nova inserção, buscamos a relação entre direito e justiça, razão pela qual nos dispusemos a ampliar a leitura para essas áreas de conhecimento. Para entender como essa relação se expressa nas políticas públicas, incursionamos no campo da política educacional. Convém esclarecer que no início dessa atividade, também sentimos necessidade de aprofundarmos estudos no campo do trabalho científico, com recorte na pesquisa qualitativa.

A leitura flutuante nos permitiu progressivamente esboçar uma bibliografia inicial, revisada e ampliada a partir das leituras. Em seguida, iniciamos a escolha dos documentos, definindo nosso *corpus*, ou seja, “o conjunto de documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos” (BARDIN, 2011, p. 126). Nosso *corpus* incluiu documentos de organismos internacionais, de órgãos governamentais nacionais responsáveis pela coordenação das políticas de avaliação institucional de universidades, das comunidades acadêmicas universitárias, das sociedades científicas e profissionais públicas e privadas defensoras dos interesses das universidades; de instituições sindicais de professores e avaliadores e de organizações de estudantes. Utilizamos predominantemente fontes primárias, a exemplo de leis, decretos, portarias, declarações, recomendações e outros textos normativos, propostas e diretrizes de políticas governamentais, comunitárias e profissionais e textos teóricos.

Concluindo esse momento, partimos para a *formulação dos objetivos* já explicitados. Esclarecemos, no entanto, que a nossa análise não foi exclusivamente orientada pelos objetivos. Parte de nossa interpretação teve origem em algumas

análises, como sugere Bardin (2011, p. 128), feitas “às cegas” e sem ideias preconcebidas. Portanto, ideias foram sendo construídas ao longo do estudo dos documentos.

Ainda no momento da pré-análise, seguimos com a *referenciação dos índices e a elaboração de indicadores*. Os índices, inspirados pelos temas que foram se impondo ao longo do estudo de cada campo de conhecimento mencionado, referenciados em capítulos, geraram os indicadores à medida que apresentavam uma frequência significativa. Os indicadores de justiça, que correspondem a uma síntese dos temas analisados, foram privilegiados na análise das políticas investigadas.

Vivenciando a última fase do momento da pré-análise, iniciamos a *preparação do material* mediante sistematização e numeração dos elementos do corpus. Com esse propósito, utilizamos a técnica de fichamento da documentação, organizada em três tipos de fichas: fichas de documentação temática, fichas de documentação bibliográfica e fichas de documentação geral (SEVERINO, 2002). Nas primeiras registramos os conceitos fundamentais que estruturam nossos campos de conhecimento. As temáticas documentadas em fichas foram: pesquisa, estado, Direito, justiça, política educacional, avaliação educacional, avaliação institucional. Nelas também registramos ideias básicas utilizadas para a nossa argumentação e elaboramos um glossário dos principais conceitos e categorias para subsidiar a construção do vocabulário técnico-linguístico. Este constitui a rede conceitual necessária para o desenvolvimento da pesquisa. A partir dessas fichas construímos mapas conceituais para cada capítulo.

Completando a documentação temática, elaboramos as fichas de documentação bibliográfica. Relacionados a cada temática selecionada, foram fichados livros, artigos documentos oficiais e demais trabalhos relevantes disponíveis, construindo, assim, um acervo de informações necessárias para o trabalho. No acervo, incluímos fichas de documentação bibliográfica de autores, destacando os que mais contribuiriam para a nossa argumentação. À medida que se tornavam disponíveis, nessas fichas foram anotados progressivamente os dados bibliográficos do autor e os pontos mais importantes do pensamento de cada um. De maneira simultânea às demais, as fichas de documentação geral foram sendo elaboradas à proporção em que apareciam documentos úteis retirados de fontes

perecíveis, tais como matérias de jornais, artigos de revistas, apostilas, entrevistas, vídeos etc.

Concluído o momento da pré-análise, iniciamos a fase de análise propriamente dita, que implicou tratar os documentos constituintes do *corpus* por meio das atividades de *codificação, categorização e inferência*. Para realizá-las, privilegamos a técnica de análise categorial ou análise temática utilizada no método de análise de conteúdo, considerando que essa técnica orienta a análise dos documentos iniciando pela sua *codificação*, “processo pelo qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exata das características pertinentes do conteúdo” (BARDIN, 2011, p. 133). Para isso, foi fundamental realizar três tipos de escolha: o recorte, que representa a escolha das unidades; a enumeração, que implica escolher as regras de contagem; a classificação e a agregação, que permitem escolher as categorias.

Prosseguindo na execução da técnica, recortamos as unidades de registro e as unidades de contexto. Nossas unidades de registro foram os temas já mencionados, que correspondem aos campos e áreas de conhecimento, considerados como categorias de análise para a pesquisa teórica, bem como seus conceitos mais significativos. São, portanto, unidades temáticas. Nossas unidades de contexto foram: Estado, mercado, comunidade, governo, ordem jurídica e ideário pedagógico.

Para a escolha das regras de contagem, elegemos como informação “a presença ou ausência de uma característica de conteúdo ou de um conjunto de características num determinado fragmento de mensagem que é tomada em consideração” (BARDIN, 2011, p. 135) e não a sua frequência. Como a compreensão exata do sentido é a finalidade máxima da análise de conteúdo, não valorizamos tanto a crença sociológica na importância da regularidade. O singular, compreendendo “o acontecimento, o acidente e a raridade possuem por vezes um sentido muito forte que não deve ser abafado” (BARDIN, 2011, p. 162).

Passamos à *escolha das categorias*, entendidas como “rubricas ou classes que reúnem um grupo de unidades de registro sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns destes elementos” (BARDIN, 2011, p. 147). Para classificar os elementos em categorias, foi necessário investigar

o que tinham em comum a fim de possibilitar o seu agrupamento. Nossas categorias foram: direitos, indicadores de justiça, avaliação institucional como política pública.

Concluída a categorização, passamos ao tratamento dos resultados obtidos, verificando e interpretando a presença ou ausência das categorias e das unidades de registro em cada política de avaliação institucional analisada.

Como dissemos anteriormente, a análise de conteúdo não foi a única técnica utilizada na nossa interpretação. Utilizamos também, a análise de discurso, cuja matriz teve como referência a rede conceitual da teoria do discurso segundo a abordagem de Laclau e Mouffe (2011), da qual foram selecionados quinze conceitos que constituíram o campo conceitual para a nossa interpretação: discurso, sentido, prática discursiva, formação discursiva, prática articulatória, cadeia de equivalência, hegemonia, demandas democráticas, antagonismo, corte antagônico, posição de sujeito, sujeito político, identidade política, ponto nodal ou significante mestre e significante vazio.

5 CONCLUSÃO

Nossos “caminhos de pensamento” orientaram as escolhas e as definições relacionadas à pesquisa. Inicialmente registramos a opção de ter a questão da justiça avaliativa como referente da investigação que inspirou o processo de delimitação do nosso tema: um olhar sobre direitos nas políticas de avaliação institucional da educação superior do Brasil. Em seguida, argumentamos sobre a problemática que girou em torno da discussão sobre alguns discursos colocados pela prática articulatória do discurso acadêmico nos campos discursivos: jurídico, educacional e da sociologia da educação.

Discutimos inicialmente o discurso da juridicização das políticas públicas como desdobramento do Estado Constitucional Democrático de Direito. Seguimos com a análise dos discursos da avaliação democrática, da avaliação como serviço de interesse público regulado pelo direito bem como os direitos que enunciam, e da avaliação como prática educativa e formativa. A discussão desses quatro discursos fortaleceu nossa argumentação sobre a possibilidade de encontrarmos fundamentos para uma avaliação moralmente justa.

Em seguida, discutimos dois discursos que enunciam sentidos antagônicos: o discurso da avaliação institucional como instrumento de cumprimento das recomendações de organismos internacionais a serviço da globalização econômica e de suas políticas neoliberais, e o discurso da avaliação como instrumento de atendimento dos interesses do Estado, do mercado e da comunidade acadêmica. A discussão nos permitiu realçar a contradição da prática avaliativa e levantar a questão sobre a possibilidade dela se vincular a um projeto de educação como direito.

A partir dessa problemática foi possível configurar nosso problema que se resume em identificar a tendência política hegemônica das políticas de avaliação institucional da educação superior brasileira, formalizadas através do PAIUB, da Avaliação Periódica do MEC e do SINAES, e como elas se apresentam como demandas democráticas na perspectiva da democracia radical e plural. Partimos da suposição inicial de que a investigação das formas como elas incorporam os direitos de seus sujeitos de direitos, vista em sintonia com indicadores de justiça, pode apontar uma compreensão dessas demandas. Com base nessa suposição, definimos como *objetivo geral do trabalho*, apreender a presença ou a ausência de direitos na proposta avaliativa das três políticas de avaliação institucional da educação superior do Brasil - o PAIUB, a Avaliação Periódica do MEC e o SINAES. Como *objetivos específicos*, elegemos compilar os direitos dos sujeitos de direito da prática avaliativa, interpretar seu movimento de declaração, reconhecimento e proteção, e identificar seus indicadores de justiça.

Partindo da problemática e do problema da pesquisa, definimos como *objeto teórico*, a teoria da avaliação educacional regulada pelo direito, aplicada à área de avaliação institucional. Como *objeto empírico*, as políticas de avaliação institucional da educação superior do Brasil. Como objeto de reflexão dessas políticas, os direitos dos sujeitos de direitos da prática avaliativa. Tais políticas também foram selecionadas como campo empírico da pesquisa. Em seguida definimos os documentos que compuseram o seu *corpus*.

Após a discussão da problemática e do problema da pesquisa, iniciamos a construção de sua metodologia. Definimos sua filiação à tradição da teoria crítica da pesquisa em Ciências Sociais, elegendo a teoria da democracia radical e plural como concepção teórica de abordagem da realidade, e conferindo a sua identidade de

pesquisa qualitativa, básica e estratégica. Em seguida, explicitamos a seleção das técnicas e seus respectivos instrumentos: de análise de conteúdo, de análise documental e de análise de discurso.

SEGUNDA PARTE – DIREITO, JUSTIÇA, EDUCAÇÃO

A política passa pela ética. Sem ética no exercício do poder, não há obediência nascida ou derivada do respeito à lei. Há coação e medo. Não há tampouco direito na sociedade, mas arbítrio. Não há justiça, mas força. Não há autoridade, mas opressão.

Bonavides.

2 – DISCURSOS SOBRE DIREITO, DIREITOS E JUSTIÇA: DESCOBRINDO UM FIO DE ESPERANÇA

O homem tem deveres, mas na condição de pessoa que possui valor em si mesma, independente das circunstâncias de tempo e de lugar em que vive, tem antes de tudo direitos, como o direito à vida, à liberdade (às várias formas de liberdade), à igualdade (pelo menos à igualdade dos pontos de partida).

Bobbio.

Seguindo nossos “caminhos de pensamento”, no presente capítulo discutimos a problemática que envolve a relação entre Direito, direitos e justiça com a intenção de responder às seguintes questões:

- Qual é a contribuição do Direito, enquanto ordenamento normativo das relações fundamentais de convivência em sociedade (BOBBIO, 1995), para a realização do ideal de justiça?

- Até que ponto a conquista de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais etc., ao longo da história da civilização humana ocidental, têm elevado o padrão de justiça de suas formas históricas de convivência social?

- Quais os sentidos que poderiam ser considerados indicadores de justiça dessas formas de convivência?

Para tentar respondê-las, buscamos apreender sentidos que se fixam aos discursos sobre Direito, direitos e justiça, historicamente construídos pela prática articulatória dos Estados modernos e enunciados pela prática articulatória da comunidade acadêmica dos campos discursivos jurídico e sociológico.

Segundo a teoria do discurso de Laclau e Mouffe (2011), tratada no capítulo anterior, os discursos têm a possibilidade de modificar as relações sociais de sociedades complexas, de construir identidades e sujeitos políticos, e de se instituir como demandas democráticas. Desse ângulo, buscaremos justificar a nossa

expectativa de que os discursos sobre direitos possam representar um “fio de esperança” para a revolução cultural democrática no horizonte de um projeto de corte socialista.

1 INTRODUÇÃO

O processo de construção do Direito enquanto dispositivo de regulação dos vínculos de convivência humana, tem uma longa trajetória. Ele caminha imbricado nos processos de construção das diferentes formas de Estado em que se fundaram determinados regimes políticos e modos de produção da civilização ocidental. Essas diferenciações, marcadas por continuidades, descontinuidades e contingências, expressam as contradições do movimento da humanidade: de um lado, lutas, revoluções, antagonismos e tensões; de outro, consentimentos, alianças, revoluções culturais e acordos políticos.

Em suas práticas discursivas, segundo Bonavides (2011), os processos de construção dos regimes políticos e modos de produção conformam variados sentidos de Estado - o Estado da natureza, o Estado absolutista, o Estado liberal, o Estado socialista, o Estado social -, cujos sentidos são enunciados pelo pensamento político-filosófico de formações discursivas que representam importantes doutrinas jurídicas (BOBBIO, 1995): o jusnaturalismo, o positivismo jurídico, o liberalismo, o socialismo e o constitucionalismo democrático. As doutrinas enunciam sentidos do Direito moderno - Direito Divino, Direito natural, Direito positivo, Direito constitucional.

Opostas em suas diferenças, segundo a teoria do discurso de Laclau e Mouffe (2011), as quatro primeiras doutrinas se apresentam, historicamente, como cortes antagônicos, e a última, como ponto nodal ou significante mestre: o jusnaturalismo em antagonismo com o positivismo jurídico; o liberalismo em antagonismo com o socialismo. A doutrina do constitucionalismo democrático, na medida em que enuncia o sentido de democracia como um elemento de sua particularidade, parece se apresentar como uma prática articulatória que incorpora demandas das demais doutrinas, constituindo-se, dessa forma, em um ponto nodal ou significante mestre. Além das doutrinárias, ela incorpora outras demandas democráticas, a exemplo das lutas culturais dos movimentos sociais

contemporâneos contra o machismo, o sexismo, o racismo, a xenofobia, a homofobia e a exploração e degradação do meio ambiente; em favor do direito das mulheres, dos negros, das minorias étnicas, dos homossexuais e das outras vidas não humanas (em favor dos animais, da água, da terra, do planeta, enfim, da natureza). As lutas sociais são articuladas por diferentes discursos que instituem identidades e sujeitos políticos interpelados pelos discursos de justiça social, cujo antagonismo se dá entre os discursos interpelados pela perspectiva universal de justiça social, fundamentada por uma concepção monista, e os discursos interpelados pelas perspectivas de justiça social pluralista e radical (ESTEVÃO, 2004).

A partir da prática articulatória dos discursos de Estado e de Direito, foi possível declarar quatro gerações ou dimensões de direitos que enunciam os sentidos de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais (BONAVIDES, 2011; EYMAR, 1987; MARSHALL, 1973; MONTEIRO, 1998).

1.1 AS GERAÇÕES DE DIREITOS

A primeira geração de direitos corresponde aos chamados “direitos liberdade”, ou seja, direitos civis e políticos conquistados por via revolucionária, proclamados durante as revoluções do fim do século XVIII: a Revolução Americana de 1776 e a Revolução Francesa de 1789. Essa geração inaugura o que se costuma chamar de direitos humanos, direitos universais inerentes a toda pessoa humana, independente de raça, sexo, idade, condição social, nacionalidade ou religião. Eles enunciam um sentido de proteção à dignidade da vida humana (INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS, 1988)⁹.

Inspirados pelo direito natural das doutrinas do jusnaturalismo e do liberalismo, eles nasceram como exigência de a condição humana poder agir e pensar livremente orientada pela ordem da razão, longe das amarras do poder da aristocracia, do clero e do pensamento cristão. Surgidos no contexto do antagonismo entre o Estado absolutista e o Estado liberal, para serem efetivamente

⁹ Entidade internacional autônoma, acadêmica, dedicada ao ensino, pesquisa e promoção dos direitos humanos criada em 1980 pelo Convênio entre a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a República da Costa Rica.

exercidos, entretanto, eles requerem que o Estado exerça uma ação negativa no sentido de não limitar a liberdade de seus titulares (os indivíduos). São, portanto, direitos individuais e “conservam seu caráter de direitos de defesa contra a ação coercitiva do Estado” (BONAVIDES, 2011, p. 17). Nesse sentido, entre outros, configuram-se como direitos civis: o direito à liberdade religiosa, o direito à liberdade de pensamento; o direito de ir e vir; o direito à propriedade; o direito à liberdade contratual; o direito à liberdade de escolha etc.

Os direitos políticos referem-se aos direitos que asseguram ao indivíduo liberdade para participar do processo de formação da opinião e da vontade, sendo exemplos os direitos eleitorais (possibilidade de votar e ser votado); o direito de livre associação (a partidos, sindicatos etc.); o direito de protestar (a exemplo do direito dos consumidores); o direito de resistir, etc.

A segunda geração de direitos corresponde aos chamados “direitos-igualdade”. São os direitos sociais, econômicos e culturais frutos da luta humana pela prerrogativa de usufruir igualmente das riquezas e das disposições sociais, e têm como cenário as transformações econômicas, sociais, culturais e políticas ocorridas ao longo dos séculos XIX e XX.

Essa nova geração de direitos surge no contexto de antagonismo entre o Estado liberal burguês e o Estado socialista, inicialmente inspirada na doutrina de orientação marxista. Foram direitos também conquistados pela via revolucionária como resultado da Revolução Russa de 1917, e positivados pela *Constituição Soviética* de 1936. São, portanto, direitos alcançados no contexto do Estado socialista, sendo reconhecidos pelas Constituições de outros países, tanto do mundo socialista quanto do capitalista, a exemplo da *Constituição Mexicana* de 1917. São direitos de participação nos resultados da cooperação social que, para ser efetivamente exercidos, necessitam de uma ação positiva do Estado para prover instituições e disposições sociais capazes de assegurá-los. Seu sujeito de direito é o grupo formado pela classe trabalhadora. Exemplos desses direitos são o direito ao trabalho, a salário digno, à educação, à saúde, à segurança, a programas habitacionais, a transporte coletivo, à previdência, a lazer, a acesso ao sistema judiciário, etc.

Ainda nessa geração, no final do século XX surgem novos direitos (KELSEN, 2011). Proclamados pela prática discursiva do Estado social constitucional, eles são

resultados das lutas políticas e identitárias dos movimentos sociais que se apresentam no cenário político como demandas democráticas. Embora seu sujeito de direito ainda seja o grupo, este não mais se restringe à classe trabalhadora, ou seja, ele passa a incluir outros sujeitos políticos e outras identidades, a exemplo dos idosos, dos adolescentes, das crianças, dos alunos, dos deficientes, das mulheres, dos homossexuais, dos negros, das minorias étnicas, entre outros que conquistam seus direitos.

A “terceira geração” - “direitos-solidariedade / fraternidade” - também surge da prática discursiva do Estado social constitucional durante a segunda metade do século XX e início do século XXI. São direitos que possuem titularidade difusa, enunciados para a proteção da coletividade. Têm como marcadores o meio ambiente equilibrado, a vida saudável e pacífica, o progresso e o avanço da tecnologia. São titulares desses direitos a sociedade, a comunidade, as futuras gerações, os povos e a humanidade. São direitos dessa geração: o direito à paz, o direito ao patrimônio comum da humanidade, o direito à comunicação, o direito à diferença e o direito à tolerância como exigência do direito à diferença, cultural e pessoal, entre outros (MONTEIRO, 1998).

Nessa geração estão incluídos também os chamados direitos ambientais, a exemplo do direito dos animais, do meio ambiente, da natureza entre outros. Frutos da luta do movimento social ecológico que tece rigorosa crítica aos direitos humanos por este reconhecer apenas o homem como único sujeito de direitos (GIDDENS, 2001), para os ecologistas, entretanto, outras vidas não humanas também necessitam da solidariedade, da fraternidade e do respeito humano a exemplo da natureza, da terra, da água, do meio ambiente, dos animais, entre outros, vistos pelo homem apenas como instrumentos de uso. No entendimento dos ecologistas, por conseguinte, essas vidas são também titulares de direitos e precisam da proteção do Estado e do conjunto da humanidade.

Uma quarta geração de direitos, reconhecida por Bonavides (2011), enuncia a democracia como um direito. Nessa geração, o gênero humano é o titular de direito. Nela incluem-se o direito ao desenvolvimento, o direito à informação, o direito à transparência e o direito ao pluralismo.

Os direitos humanos, apesar de amplamente declarados pelas sucessivas gerações de direitos, ainda têm enfrentado obstáculos com relação à sua real

possibilidade de proteção pelo fato da sua tutela transcender o limite do Estado-nação. Em que pese tal circunstância, no contexto do processo de globalização em curso, a humanidade é acatada como titular de direito, e nesse sentido, vêm sendo objeto jurídico do Direito Internacional, embora a sua relação com os Estados-nação nem sempre se mostre congruente. Daí existirem tensões, dentre as quais destacamos duas por nos parecerem mais relevantes: a primeira diz respeito à soberania, por colocar em tensão a ordem interna (primado das leis de cada Estado) que concede primazia à soberania do Direito Estatal e nega o Direito Internacional; a segunda, por remeter à ordem externa, cujo primado sendo a soberania do Direito Internacional, estabelece uma tensão entre a inclinação desse ramo do Direito para o Estado ou para o indivíduo. Em outras palavras, a tensão remete ao sujeito do Direito Internacional.

Examinando a questão, é esclarecedor registrar o debate que se estabelece entre a teoria dualista e a teoria monista (GARCIA, 2009) em razão da primeira - a dualista - conceder prestígio à soberania estatal, defender a coexistência entre as duas ordens, negar a supremacia de uma sobre a outra e pregar a necessidade de autorização do Estado para a vigência da norma internacional na norma interna. A segunda - a teoria monista -, por se colocar a favor da existência de uma única ordem. Neste caso, todavia, registra-se a existência de duas correntes: uma favorável ao primado do Direito interno (que implica negar o Direito Internacional), e outra, favorável ao primado da ordem única (PEREIRA; QUADROS, 2002).

Face ao estágio do debate, a teoria monista afigura melhor expressar o atual patamar de desenvolvimento do Direito Internacional (BRAVO, 2002), o qual, é fato, tem exercido nítida influência no sistema de proteção dos direitos humanos ainda que não se possa afirmar, categoricamente, a sua efetiva recepção pela ordem jurídica interna. No entanto, já é possível falar sobre uma “Constituição Global dos Direitos Humanos” (CANOTILHO, 2006, p. 289) ou sobre uma “Constituição Transnacional dotada de vocação universal” (OTERO, 2007, p. 367).

Tal possibilidade deve-se ao reconhecimento da atividade das organizações internacionais em prol da coexistência entre os povos, dentre as quais merece destaque a Organização das Nações Unidas (ONU) por seu protagonismo em defesa da proteção dos direitos humanos. A legitimidade de sua atuação frente à soberania dos Estados é incontestável, valendo ressaltar que a Organização tem

mobilizado um conjunto de intervenções, dentre outras, a recepção de relatórios e a repulsa pública de comportamentos que infringem os referidos direitos e ações, promovida pelo Conselho de Segurança, instância legítima para recorrer ao uso da força em caso de violações dos objetivos propugnados na Carta das Nações.

Nesse ramo do Direito, surgido da necessidade de dirimir conflitos gerados pelas relações entre os Estados, a exemplo dos direitos decorrentes de conflitos bélicos, o indivíduo, em princípio, não era considerado sujeito de direito do Direito Internacional. Após a Segunda Guerra, com a criação da ONU em 1945, e, sobretudo a partir da criação da *Carta das Nações*, uma inovação importante foi introduzida no Direito Internacional Intraestatal, com a intenção de destacar o tratamento a ser dispensado pelos Estados às pessoas nacionais ou estrangeiras que se encontram sob a sua jurisdição, de modo a submetê-las às regras e aos princípios internacionais (GARCIA, 2009). A partir de então, a preocupação com os direitos humanos deixou de ser ônus exclusivo dos Estados, e o Direito Internacional passou a alcançar a generalidade dos seres humanos, reconhecendo a sua condição de titulares de direitos e a existência da correta obrigação jurídica dos estados em protegê-los (GARCIA, 2009).

Apesar das intervenções do Direito Internacional na ordem interna dos Estados e das sucessivas gerações de direitos e suas conseqüentes declarações, cujos discursos instituem diferentes sujeitos políticos - indivíduo, cidadão, trabalhador, consumidor, negro, índio, mulher, criança, idoso, pessoa com deficiência, imigrante, etc. -, é notória a persistência de alguns Estados recalcitrantes no cumprimento de sua função humanitária e incondicional de proteção aos direitos declarados. Sem pretendermos estabelecer uma relação causal automática entre proteção dos direitos declarados e a não observância deles por parte de alguns Estados, um atento olhar para o mundo atual nos permite perceber o grau de divergência e, ao mesmo tempo, de convergência entre opulência e miséria, progresso material e privação.

A esse respeito, Sem (2010), um dos criadores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁰-, denuncia essa espantosa contradição do mundo ocidental atual.

¹⁰ Conceito de Desenvolvimento Humano e de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD- usado como base do Relatório de Desenvolvimento Humano publicado desde 1990, em dezenas de idiomas e em mais de 100 países. (ÍNDICE..., 2022)

De um lado, conquistas memoráveis no plano da política, da ciência e da tecnologia que permitiram um mundo de opulências. De outro, um mundo de extrema privação e opressão onde é evidente a “persistência da pobreza e de necessidades essenciais não satisfeitas, fomes coletivas e fome crônica muito disseminadas, violação de liberdades políticas elementares e de liberdades formais básicas” (SEM, 2010, p. 9).

A contradição parece corroborar com a recorrente preocupação de Kant (2008, p. 189) quando questiona se “o gênero humano está em constante progresso para o melhor”. Nessa linha de pensamento, Bobbio (1992, p. 53) afirma que “uma coisa é o progresso científico e técnico, outra coisa é o progresso moral”. Os três autores, como veremos, apontam saídas diferentes para essa contradição.

Sem (2010) analisa a questão do ângulo da ordem política e propõe conceber o desenvolvimento como liberdade, opondo-se à perspectiva de desenvolvimento como crescimento econômico cuja finalidade seria exclusivamente o aumento do Produto Interno Bruto. Seu principal enunciado é o de que o crescimento da renda *per capita* não necessariamente amplia as possibilidades de viver melhor e, por isso, o crescimento econômico pode conviver com opulência e miséria. Ele defende que o desenvolvimento como liberdade não é apenas um fim, mas também um meio para concretizar disposições sociais capazes de elevar as pessoas à condição de agente social, a poderem deliberar sobre suas vidas e conduzi-las a um processo de mudança social. A seu ver, nas políticas econômicas dos Estados-nação,

[...] o desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo, com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo. (SEM, 2010, p. 29).

Sem propõe que o processo de desenvolvimento esteja centrado na proteção de cinco tipos de direitos à liberdade que se conectam e se apoiam reciprocamente¹¹: “liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades

¹¹ Para o autor, o direito às liberdades políticas amplamente concebidas inclui os chamados direitos civis a partir dos quais as pessoas poderão: escolher e determinar quem vai governar com base em princípios amplamente discutidos; cobrar, fiscalizar e criticar autoridades; expressar-se livremente; ter uma imprensa sem censura; ter liberdade de escolher e apoiar o partido político no qual irão votar etc. O direito às facilidades econômicas representa as oportunidades que as

sociais, garantias de transparência, e segurança protetora” (SEM, 2010, p. 26). São liberdades instrumentais que por atuarem se completando, contribuem para o aumento da capacidade humana de um modo geral. Com essas liberdades garantidas, as pessoas serão capazes de se elevar à condição de agentes para se transformar em sujeitos políticos. Em resumo, elas herdaram a identidade de massa e tornam-se capazes não só de usufruir dos bens produzidos pela cooperação social, mas também, uma vez livres de privações, de escolher a sua forma de viver.

Diferentemente de Sem (2020), Kant (2008) segue pela via da ordem moral. Para ele, trata-se da necessidade de a humanidade ter uma disposição moral, uma vontade soberana - um dever moral. Uma vontade submetida à obrigação da moralidade, entendendo moral como o dever imposto pela liberdade da razão, condição da natureza humana. A disposição moral se vincula ao que ele defende como sendo um imperativo categórico. Ele vê como um “sinal premonitório” (*signum prognosticum*) de progresso para o melhor, ou seja, como indícios dessa disposição moral, representados pelo entusiasmo que a causa da Revolução Francesa despertou na opinião pública. Argumenta que este evento aparece no cenário da história como o “direito que tem um povo de não ser impedido, por outras forças, de dar a si mesmo uma Constituição civil que julga boa [...] os que obedecem à lei devem também, reunidos, legislar” (KANT, 2008, p. 189).

Embora enalteça que também se trata de uma questão de ordem moral, Bobbio (1992) realça a prioridade da ordem jurídica. Segundo afirma, o progresso técnico parece evidente, efetivo e irreversível na história. No entanto, o outro - o progresso moral -, não gozaria igualmente dessa visibilidade porque ainda não se dispunha “[...] ‘indicadores’ para medi-lo no âmbito de uma nação, ou mesmo de toda a humanidade, tão claros quanto o são os indicadores que servem para medir o progresso científico e técnico” (BOBBIO, 1992, p. 53). Segundo ele, questões de desigualdade e injustiça encontram-se no plano da consciência moral, algo

peças têm de poder usufruir de recursos econômicos para fins de consumo, de produção ou de troca. Para isso a sociedade deve contar com uma boa política de distribuição de renda aliada às oportunidades de financiamento e crédito. O direito às oportunidades sociais significa, para as pessoas, o poder de usufruir de disposições sociais como educação, saúde, moradia, previdência social etc., que influem na possibilidade de elas viverem a qualidade de vida que desejam. O direito às garantias de transparência significa, para as pessoas, o poder de contar com um sistema de informações capaz de assegurar a cidadania informada com base na veracidade das informações, como instrumento inibidor de corrupções, irresponsabilidade financeira e transações ilícitas. Inclui o denominado direito à revelação. O direito à segurança protetora das pessoas implica poder contar com uma rede de segurança social que atenda às suas necessidades em caso de vulnerabilidade.

relacionado com a formação e o crescimento da “consciência do estado de sofrimento, de indignação, de penúria, de miséria, ou geralmente, de infelicidade em que se encontra o homem no mundo, bem como ao sentimento de insuportabilidade de tal estado” (BOBBIO, 1992, p. 54). Por isso ele afirma que o progresso técnico tem que ser igualmente um progresso moral.

A abolição da escravidão, a supressão da pena de morte em alguns países e o atual debate sobre os direitos do homem - “cada vez mais amplo, cada vez mais intenso, tão amplo que agora envolveu todos os povos da terra, tão intenso que foi posto na ordem do dia pelas mais autorizadas assembleias internacionais” (BOBBIO, 1992, p. 52) -, podem ser interpretados como indícios ou um “sinal premonitório” do progresso moral da humanidade. No entanto, Bobbio advoga ser preciso que os direitos humanos não se restrinjam a exigências morais nobres, mas débeis quanto à sua exequibilidade. É preciso que eles se elevem à condição de direitos, no sentido jurídico, fazendo parte da ordem jurídica dos Estados-nação com força coercitiva capaz de punir os recalcitrantes.

Essas respostas parecem confirmar a máxima de que libertar as pessoas das diferentes formas de desigualdade social, das privações e do sofrimento desnecessário, torná-las seres sociais mais completos - com garantias de liberdade de escolher a vida que almejam, com garantias de igualdade de poder participar equitativamente do resultado da cooperação social - é um imperativo categórico: uma questão de direito, de dever, de vontade e de consciência. Uma disposição moral, orientada por um ideal de justiça. Mas essa vontade é soberana apenas no mundo das ideias dos justos e dos sentimentos solidários.

No mundo político, esfera onde de fato se conquista historicamente as condições de existência e de convivência humana, a vontade soberana ainda está longe de ser cumprida em razão dos conflitos políticos, econômicos e culturais que configuram as relações sociais, a exemplo da presença recorrente de povos apátridas, de minorias étnicas sem cidadania, de *párias* (ARENDR, 2012), de sociedades de risco (BECKER, 1998), de conflitos religiosos e ameaças terroristas, de êxodo migratório, de preconceitos culturais, de gênero, de raça, de religião, de classe social, entre outros.

Devemos ter clareza, entretanto, de que a vontade soberana vem sendo construída ao longo da história pela forma como o Estado se constitui como

representação de poder que se expressa nas lutas por meio das quais a humanidade vai conquistando o direito à liberdade, à igualdade e à diferença. Essa conquista histórica nos anima a realçar a possibilidade de o Direito, enquanto dogmática jurídica e prática discursiva, poder representar simultaneamente uma forma de luta em favor dos ideais emancipatórios de fraternidade entre os homens, e uma forma de exercitar nossa disposição moral.

Para compreender os sentidos enunciados por essa prática discursiva, cremos ser importante situarmos os discursos sobre Estado, Direito e direitos e articulá-los aos discursos sobre justiça social.

2 DISCURSOS SOBRE ESTADO, DIREITO E DIREITOS

Com muita sabedoria Jellinek (1911 *apud* BONAVIDES, 2011, p. 1) afirmava:

Ao redor de dois pontos candentes, gira toda a vida do gênero humano: o indivíduo e a coletividade. Compreender a relação entre ambos, unir harmoniosamente essas duas grandes potências que determinam o curso da história, pertence aos maiores e mais árduos problemas com que a ciência e a vida se defrontam. Na ação, como no pensamento, prepondera ora um, ora outro dentre esses fatores.

Adentrar a história do Direito e dos direitos, portanto, requer que acreditemos ser necessário compreender essa relação e sua articulação com os ideais de liberdade e de igualdade entre os homens, regados pelo princípio da fraternidade. Entendemos que o caminho nos trará a possibilidade de poder confirmar, refutar ou relativizar a afirmação de Santos (2000), discutida no capítulo anterior, de que o Direito na modernidade esgotou suas possibilidades emancipatórias ao ser capturado como instrumento a serviço do fortalecimento do capitalismo. Por essa razão, precisamos reconstruí-lo, recuperá-lo como um conhecimento de emancipação social.

A partir de uma primeira aproximação com o campo jurídico, o Direito, como qualquer outra prática social e discursiva, apresenta contradições. Ao longo da sua história sempre acompanhou a luta dos homens para se tornarem livres e iguais entre si, na qual determinados direitos foram sendo progressivamente conquistados.

Bonavides (2011), diferentemente de Santos (2000), crê nas possibilidades emancipatórias do Direito moderno, cuja trajetória, até se transformar em dogmática

jurídica, acompanhou quatro revoluções: da liberdade, da igualdade, da fraternidade e do Estado social.

2.1 O DISCURSO DO ESTADO LIBERAL CLÁSSICO E A REVOLUÇÃO DA LIBERDADE

O direito à liberdade pode ser reconhecido como a primeira conquista do homem. Obtida na Primeira Revolução - da liberdade -, ela representou um grito humano contra a servidão. Propiciada pela condição histórica que elevou o homem da sua posição de sujeito servo para a posição de sujeito político indivíduo, a conquista surgiu no contexto do antagonismo entre o Estado absolutista e o Estado liberal, mediado pelo Estado da natureza, fundamento da doutrina jusnaturalista do Direito que afirma existirem direitos naturais inerentes à natureza humana, entre eles, o direito à liberdade.

O Estado da natureza, como sabido, é apenas normativo, nunca teve existência material em determinado espaço geográfico. Trata-se de uma forma de Estado “anterior a toda instituição, em termos de estrutura [...], é o estado da não instituição [...], é, aliás, uma hipótese ou uma ficção completamente metodológica” (FARAGO, 2007, p. 59). No entanto, ele atuou como discurso hegemônico na construção da ordem, do pensamento político e da formação discursiva do Estado absolutista e do Estado liberal, este último fundamentado pela doutrina jurídica do liberalismo.

Vários enunciados marcam o Estado da natureza, dentre os quais destacamos dois, a nosso juízo, muito importantes. Um deles enuncia a ideia de caos, de ausência de regras da natureza humana que, inclinada a realizar o instinto de domínio sobre o semelhante é, por isso, sempre ameaçada pelo medo da morte e da violência das guerras civis motivadas pela barbárie mais arcaica. Neste tipo de Estado

[...] todos estão em competição, cheios de desconfiança e de medo, porque o direito da natureza (...) é a liberdade que cada um tem de usar a sua força para se conservar a si mesmo, direito ilimitado que se estende a todas as coisas, até ao corpo do outro, à sua integridade e à sua vida. (FARAGO, 2007, p. 59).

O outro enunciado remete à necessidade de salvação da condição humana da barbárie a que está ameaçada. Como a natureza é incapaz de normatividade, os artifícios da Lei, do Direito e do Estado são chamados a suprir essa inaptidão. Nesse particular, três sentidos se apresentam como normas para a salvação humana: o teológico, o político e o filosófico do Estado da natureza. O primeiro, representado pela Lei ou Direito Divino, enuncia a salvação como obra de Deus e apresenta-se como o fundamento teológico desse discurso. Deus, sendo o criador da natureza, fez o homem à sua imagem e semelhança. Ele é a encarnação do bem e à sua Lei - Divina -, os homens devem obediência. O Direito Divino resulta dos mandamentos de Deus para cuja proteção, igrejas são criadas como instituições destinadas a assegurar a salvação dos homens na Terra. O Direito divino legitima o poder do clero e consolida a formação discursiva do cristianismo, duas fortes instituições do Estado absolutista.

Um segundo sentido enuncia a salvação do homem pela obra do soberano encarnado na figura do Estado, que representa o fundamento político desse discurso. A narrativa de Hobbes em favor do seu Leviatã é bastante ilustrativa desse sentido porque desloca o postulado de obediência da ordem Divina para o de obediência da ordem civil. O Leviatã é enunciado como um ser colossal, enorme, monstruoso e mitológico que representa a figura do mal e a ordem caótica da natureza.

É uma imagem carregada de ambivalência: ele é esse afastamento teratológico em relação à natureza bruta que o artifício salvador do Estado criou, mas a ordem que ele impõe aos homens tem como sombra inconsciente o caos infernal que ele conjura, monstruoso segundo normas da cultura que ele permite fundar. (FARAGO, 2007, p. 61).

Na teoria de Laclau e Mouffe (2011), o discurso do Estado representa um corte antagônico com o fundamento teológico do jusnaturalismo e com todo o Direito Divino. O artificialismo do Leviatã é enunciado como base de construção de novos fundamentos que visam legitimar e tornar inteligíveis as razões da obediência ao poder civil, validando o artifício do contrato civil. Nos seus enunciados, o Estado da natureza é o Estado de guerra que ameaça a segurança e a convivência entre os homens. Dado que a violência levada aos extremos enseja o desejo de paz, posto

ser um bem supremo, o artifício do contrato civil é enunciado como condição de pacificação dos homens.

Podemos inferir, portanto, que das leis do Estado - enquanto corte antagônico à lei Divina - nasce a noção de contrato como forma do homem conservar-se a si próprio. O contrato objetiva contemporizar as vontades individuais instituindo um poder soberano absoluto capaz de pacificar o vínculo humano e proteger a vida de cada um. Nessa perspectiva, o contrato é enunciado como sendo

Uma convenção de cada um com cada um como se cada um dissesse a cada um: autorizo este homem, ou esta assembleia e entrego-lhe o direito de me governar a mim próprio, com a condição de que tu lhes entregues o teu direito e autorizes todas as suas ações da mesma maneira. (FARAGO, 2007, p. 60).

Vale a pena realçarmos, nessa concepção de contrato, que a figura do soberano - seja príncipe ou assembleia -, é apenas uma das partes contratantes e está acima das leis civis por representar a sua origem: "O príncipe é isento do poder das leis. O príncipe não pode ter as mãos atadas" (LEVIATÃ, p. 283 *apud* FARAGO, 2007, p. 60). Essa noção de soberania fundamenta o direito positivo, ou seja, o direito instituído pela ordem jurídica fundado na força, na obrigação, na coerção, e na faculdade de adaptar a legislação às necessidades, de revogar as leis quando já não respondem, enfim, de criar as normas jurídicas. O legado de Hobbes fortalece a concepção de que o monopólio do Direito positivo é a base do Estado moderno presente nas teorias políticas e jurídicas contemporâneas.

O discurso do Direito natural ou doutrina jusnaturalista, quer na perspectiva posta pelo sentido teológico do Direito Divino, quer na perspectiva enunciada pelo sentido político do Direito positivo ou do Estado soberano, configura a prática discursiva do Estado absolutista.

Nessa prática discursiva a servidão era uma forma de poder legitimada, visto que na ordem da natureza, era natural que os mais fortes oprimissem os mais fracos. Por conseguinte, na ordem social também seria natural que houvesse hierarquia no sentido de acatar diferenças de posição social e de poder político e econômico entre o monarca e os servos com base na relação mando-obediência. O servo, além de obedecer à suprema vontade do monarca, soberana, representada

pelo poder da aristocracia enquanto ordem política, também obedecia à suprema vontade de Deus, enquanto ordem Divina, representada pelo poder do clero.

Deus, sendo o criador do universo e da natureza, era o sujeito de direito do Direito Divino para o qual todos os “servos de Deus” deviam obediência à sua vontade, aos seus desígnios e aos seus mandamentos, entre eles o de “não cobiçar as coisas alheias”. O servo estava, assim, condicionado a se resignar com a sua condição “natural” de pobreza, sempre lhe restando uma esperança no plano transcendental, visto que o “reino dos pobres” era o “reino de Deus”. Como exposto, estavam fortemente sedimentadas as condições políticas para a formação histórica da subjetividade do sujeito servo na sua posição de “pobre, servil e obediente”.

Graças à contribuição do fundamento racional do Direito natural a subjetividade servil e a identidade política do contrato social absolutista, agonizaram. Esse fundamento, que representa o fundamento filosófico e o terceiro dos sentidos que destacamos, concebia as possibilidades de salvação do homem do Estado da natureza pela ordem da razão. A partir dessa nova ordem surgiram outros sentidos de contrato social, antagônicos ao do contrato social absolutista, para os quais muito contribuiu o pensamento político de quatro filósofos modernos: Locke, Montesquieu, Rousseau e Kant.

Locke, diferentemente de Hobbes, concebe o Estado da natureza como um estado de paz relativa regulada pela razão, onde “a liberdade não é licença porque a razão ensina a todos os homens que, sendo todos iguais e independentes, nenhum deve prejudicar o outro no que diz respeito à sua vida, à sua saúde, à sua liberdade e aos seus bens. Esta é a lei natural” (LOCKE, Segundo Tratado, II § 87 *apud* FARAGO, 2007, p. 64). A seu juízo, a liberdade, a igualdade e a fraternidade são direitos fundamentais do Estado da natureza a partir dos quais cada um tem o direito de se preservar e todos têm o direito de conservar-se como gênero humano.

Locke funda na reciprocidade do sentido humano, o dever de proteger direitos simultaneamente ao direito de reprimir os que lesam os direitos dos outros, realçando, o direito natural de punir. Reconhece, no entanto, que esse tipo de justiça tem um caráter meramente privado, posto os homens serem, ao mesmo tempo, juízes e partes, sem poderem delegar a uma instância mediadora. Esse reconhecimento, aliado ao fato de que, após o uso da moeda, os homens tenderam a se apropriar dos bens para além de suas necessidades, traz à tona a possibilidade

de se instaurar a desigualdade e a insegurança entre os homens, havendo, portanto, a necessidade dos poderes de cada um ser delegados a um governo capaz de salvaguardar a liberdade e a igualdade primitivas.

O governo, a seu juízo, só pode ser instalado por um poder consentido, um poder atribuído pelo povo que, todavia, em hipótese alguma pode ser ilimitado, absoluto. Trata-se do poder delegado pela sociedade civil que se define “como um corpo social unido sob uma lei cuja execução é assegurada por um magistrado” (LOCKE, Segundo Tratado, II § 87 *apud* FARAGO, 2007, p. 64). Se, no Estado da natureza, cada um faz justiça com as próprias mãos, “aqueles que estão unidos num corpo e dispõem de uma lei comum estabelecida, assim como, de uma magistratura a quem fazer apelo para resolver as controvérsias entre eles e punir os agressores estão numa sociedade civil” (LOCKE, Segundo Tratado, II § 87 *apud* FARAGO, 2007, p. 64).

No caso dos governantes - o parlamento ou o rei - agirem contrariando as finalidades para as quais tinham recebido a autoridade, ou seja, contra os interesses do bem público, Locke reconhece o direito de resistência, que ele chama de direito de apelar ao Céu (LOCKE, Segundo Tratado, II § 87 *apud* FARAGO, 2007, p. 66). Trata-se do direito que tem o povo de retirar o poder dos governantes, restaurando a soberania popular para confiá-lo a quem achar por bem. A seu juízo, o povo deposita sua confiança, mas não a aliena. Por isso, a partir do momento em que o poder se torna tirânico, é legítimo exercer o direito de resistência.

O contrato, para Locke, representa “a renúncia à justiça privada e a instauração de um poder limitado” (LOCKE, Segundo Tratado, II § 87 *apud* FARAGO, 2007, p. 66). Um poder constitucional que, segundo a sua doutrina, deve se restringir ao “que é necessário para o objetivo da sociedade (a preservação das vidas, das liberdades e dos bens, a que ele dá o nome de propriedade)” (LOCKE, Segundo Tratado, II § 87 *apud* FARAGO, 2007, p. 65). Nesse sentido, a formação da sociedade política reduz, mas não anula a liberdade natural. Do mesmo modo, não suspende as obrigações da lei natural a que o governo deve submissão. O Direito positivo representado na forma da Constituição tem o seu fundamento na normatividade do Direito natural que continua sendo a instância suprema de julgamento.

Locke considera que as instituições não são entraves à liberdade dos homens, ao contrário, são seus instrumentos e suas garantias. Na sua doutrina, ele estabelece a separação dos poderes legislativo, executivo e federativo como forma de limitar abusos.

Nessa mesma linha de separação do poder, a doutrina de Montesquieu (que foi discípulo de Locke), substitui o poder federativo da doutrina lockeana pelo poder judiciário. Mais do que a separação de poderes, sua doutrina prega a contenção do poder (FARAGO, 2007, p. 78) porque, a seu juízo, “todo poder tende a corromper-se e todos os que o possuem tendem a ser levados, mais cedo ou mais tarde, a abusar de seu emprego” (BONAVIDES, 2011, p. 47).

Montesquieu desenvolveu uma teoria geral das leis na qual argumenta que a limitação do poder pode se dar pelas leis fundamentais que garantem o bem público, posto o objetivo de as leis ser a liberdade. Em sua obra o *Espírito das Leis* (MONTESQUIEU, 1748 *apud* FARAGO, 2007, p. 75), ele sistematizou as ideias de importantes textos de lei que foram elaborados na Inglaterra desde o século XVII para garantir as liberdades: o *Habeas Corpus* (1679) e a *Declaração dos Direitos* (*Bill of rights*, 1689). Para ele, elas têm um espírito que permite “relacionar as leis de cada nação com a sua forma de governo, com as suas condições físicas (o clima, a geografia) e com as suas condições sociais (a liberdade, o costume, o comercio, a religião)” (MONTESQUIEU, 1748 *apud* FARAGO, 2007, p. 75)).

Montesquieu entendia liberdade política como a possibilidade de fazer o que as leis permitem e por isso realçava dois aspectos: uma constituição equilibrada e a segurança aos cidadãos. O principal problema político era conter o poder de forma a que não se tornasse um instrumento de opressão: “Para que não seja possível abusar do poder, é preciso que, por meio da disposição das coisas, o poder detenha o poder” (MONTESQUIEU, 1748 *apud* FARAGO, 2007, p. 75, p. 78).

Está claro nas doutrinas dos dois filósofos a necessidade de existir um contraponto ao poder absoluto do Estado soberano. Ambos argumentaram sobre a ideia de separar os poderes. Montesquieu realçou o espírito das leis e o equilíbrio da constituição. Locke argumentou a favor de um governo delegado pelo povo. Faltou-lhes, no entanto, um enunciado de governo pelo povo.

Esse enunciado vai ser discernido no pensamento político moderno, na doutrina de Rousseau, cujo discurso do contrato social enuncia outro sentido, qual

seja, atribuir o poder ao próprio povo. Este deixa de ser uma instancia de revolta e se torna soberano, passando o príncipe a ser apenas o executivo subordinado ao legislativo. Com essa forma de poder, sua doutrina torna sem sentido a insurreição do povo contra o soberano porquanto postula que a decisão popular será sempre a mais acertada: a soberania é inalienável, portanto, “o único Estado legítimo é aquele em que o povo exerce, ele próprio, a soberania, isto é, o Estado republicano. [...] Chamo República a todo o Estado regido por leis, qualquer que seja a forma de administração”. (ROUSSEAU, II, p. 6 *apud* FARAGO, 2007, p. 67).

Como todos os contratualistas da época, ele faz uso do conceito de Estado da natureza para pensar a gênese da sociedade de então e, a partir da crítica a essa sociedade, inaugurar um pensamento normativo sobre o que ela deveria ser. A seu ver, a sociedade não é produto da razão dos homens, mas do jogo da força pura, sendo “as leis apenas o jugo imposto a uns (os pobres) por outros (os ricos)”. A história não fez mais do que as transmitir. É deste jugo que Rousseau quer libertar os homens, nascidos livres, mas “por todo lado acorrentados” (FARAGO, 2007, p. 67).

A doutrina rousseuniana rompe com o esquema contratual hobbesiano que advoga a cessão de bens ao político em troca da segurança. Segundo ela, nem a vida, nem a liberdade são moedas de troca. A soberania é vontade e a liberdade da vontade não se aliena. Ela é a vontade geral. Longe de ser apenas uma soma de vontades particulares ou um compromisso entre elas, “a vontade geral é a vontade de todo cidadão, considerado como membro do soberano, isto é, na sua dimensão racional” (FARAGO, 2007, p. 70).

Como visto, Rousseau estabelece uma nítida diferença entre vontade geral e vontade de todos. Esta corresponde à soma de vontades particulares que inclui paixões e egoísmos buscando o interesse privado. A vontade geral, ao contrário, visa apenas o interesse comum. Ela se impõe no corpo moral e coletivo criado pelos homens mediante a instituição de um pacto de associação cujos membros se constituem cidadãos pela participação na autoridade soberana, e súditos, pela sua submissão às leis.

A doutrina de Rousseau acomoda a relação fundamental do político - que se refere à relação do comando -, e da obediência - fundando mutuamente o mando na obediência e a obediência na participação do comando. Esse recurso fundamenta a

liberdade na dupla natureza do indivíduo: a de súdito e a de cidadão. Como súdito, ele obedece à lei; como cidadão - membro do soberano -, ele se torna legislador. Assim, é dele que provém a autoridade a que está submetido: “Cada um é livre, não só porque as leis o protegem contra o arbitrário das vontades individuais, mas, sobretudo, porque ele é o autor das leis e a vontade soberana é, na realidade, a sua. A obediência à lei que nós nos prescrevemos é liberdade” (ROUSSEAU, II, p. 6 *apud* FARAGO, 2007, p. 69-70).

A partir da acomodação dessa relação, Rousseau propõe as bases do pacto social que tem como cláusula essencial “a alienação total de cada associado com todos os seus direitos a toda a comunidade” (ROUSSEAU, II, p. 6 *apud* FARAGO, 2007, p.70).

O contrato realiza a conversão dos direitos naturais em direitos civis à medida que cada associado troca a sua liberdade natural pela liberdade civil, seu direito ilimitado (embora precário) sobre todas as coisas, pela propriedade de tudo o que possui: “O contrato substitui as relações de homem a homem pela relação do cidadão com a lei e é o modo de conceber esta ligação que constitui toda a originalidade e a novidade de Rousseau relativamente aos seus predecessores” (FARAGO, 2007, p. 68).

Nas palavras de Bonavides (2011, p. 50), a originalidade é realçada porque na doutrina do liberalismo, o princípio da “igualdade procede das vertentes do contratualismo de Rousseau [...] e não contradiz o princípio da soberania”. Seu contrato social é, ao contrário de Locke e de Montesquieu, uma doutrina apologética do poder. Na filosofia política que antecede o moderno constitucionalismo, ele foi dos primeiros filósofos que defendeu o poder da soberania “sem o preconceito de ver no poder a antítese necessária do Direito” (BONAVIDES, 2011, p. 51).

Diferentemente de Locke e de Montesquieu, cujas doutrinas consideram apenas o princípio da liberdade, Rousseau não se preocupou em criar artifícios para conter o poder: ao contrário, sem máscaras, desloca-o do rei para o povo. Para Bonavides (1955), isso não representa simplesmente um deslocamento de autoridade. O conceito de vontade geral “encerra precisamente a singularidade de revestir o poder de caráter jurídico, fundado no consentimento, dando-se graças ao contrato a transmutação dos direitos naturais em direitos civis” (BONAVIDES, 1955, p. 42-43).

A doutrina de Kant, diferentemente das de Locke, Montesquieu e Rousseau, centradas numa filosofia política, tem por base uma filosofia moral. Segundo ele, “a natureza é, no sentido geral, a existência das coisas segundo leis” (KANT, 2008, p. 69) e o homem possui uma natureza - a natureza humana - que lhe confere a condição de ser racional, diferenciando-o dos outros seres do mundo animal. Essa condição se expressa pela faculdade de conhecer os objetos da realidade física e social, que o filósofo chama de razão pura. Enquanto condição humana, a razão pura se preocupa com o seu uso prático, aquele uso destinado a conduzir a ação do homem. Trata-se da razão prática, aquela que “se ocupa dos princípios determinantes da vontade” (KANT, 2008, p. 31).

Kant (2008) argumenta que, para agir, o homem necessita mobilizar uma vontade orientada por máximas entendidas como princípios básicos e indiscutíveis, próximos à noção de axioma para a ciência. Essas máximas, segundo ele, podem ser heterônomas ou autônomas. No primeiro caso, “são máximas de ação prática que podem nos permitir alcançar determinado resultado” (KANT, 2008, p. 11), o que ele chama de mandatos ou imperativos hipotéticos. Isto porque, para ele, “toda regra prática está sujeita a uma situação hipotética devido ao caráter heterônomo (motivado em algo exterior) do mandato que motiva” (KANT, 2008, p. 13). Elas se expressam em uma ação condicionada do tipo “se quero tal, devo fazer qual” (KANT, 2008). No segundo caso, as máximas autônomas, são aquelas orientadas pela autonomia da vontade que, para Kant (2008), é a faculdade de obedecer ao ditame da razão. Correspondem ao que ele denomina de imperativo categórico, ou seja:

Uma ordem que impera de forma categórica sem supor nenhuma condição hipotética, é a resposta a este requerimento de recorrer ao ato moral por dever: age de tal modo que a máxima de tua vontade possa valer sempre, ao mesmo tempo, como princípio de uma legislação universal. (KANT, 2008, p. 12).

O imperativo categórico para Kant (2008) é a verdadeira lei moral. Para ele, as leis morais são “formas universais enquanto racionais que nos permitem atuar sempre de acordo com uma intenção moral sem considerar suas motivações ou resultados” (KANT, 2008, p. 12). Contudo, seu conceito de moralidade não se refere à prescrição de uma ação concreta, pois o que de fato constitui um fundamento

moral, não é a definição em tratados e exposições do que é bom, lucrativo, correto, saudável; também não é a virtude, como tradicionalmente é considerada como algo bom em si; tampouco são as consequências de nossos atos que lhes conferem seu caráter moral. “O único que outorga caráter moral a uma ação qualquer é a sua origem: o dever” (KANT, 2008, p. 12). Este é “a forma a priori de todo juízo moral” (KANT, 2008, p. 11).

Uma obrigação moral, para Kant, surge exclusivamente da razão, e seu ponto de referência deve ser algo independente da casualidade dos fatos, das experiências e dos objetos. Portanto, “a moral se assenta no dever imposto por nossa razão” (KANT, 2008, 11), sendo, pois, uma lei natural do homem. Como consequência, a vontade está submetida à obrigação da moralidade. Ela “não é boa por ser dadivosa ou sacrificada, senão pela sua obediência ao mandato da razão” (KANT, 2008, p. 11). Um ato moral, por conseguinte, é “aquele que provém de uma vontade que, acima das condições circunstanciais, obedece à sua razão” (KANT, 2008, 11). Com tal premissa Kant institui o “Tribunal da Razão que permite delimitar a autonomia do sujeito enquanto ser racional” (KANT, 2008, p. 10). Ele considera que a conduta propriamente moral se identifica plenamente com a razão: “A razão pura é por si só prática e dá (ao homem) uma lei universal que nós denominamos de moral” (KANT, 2008, p. 13). Nossos atos morais, na perspectiva do filósofo, são livres, sendo a liberdade entendida como a “independência de toda motivação ou finalidade em nossos atos morais. No seu sentido negativo, a liberdade nos indica o que não devemos fazer” (KANT, 2008, p. 13), pois a verdadeira liberação se origina no fato de que nossa razão nos faculta participar da lei moral no sentido de que “a liberdade a que o ser humano tem acesso lhe permite querer que as máximas que guiam seu comportamento possam ser pensadas como válidas para qualquer ser racional em geral” (KANT, 2008, p. 13).

Em sua filosofia moral Kant propõe um ordenamento fundamentado na autonomia da razão para ele, a única fonte da moralidade. Dessa forma, todo indivíduo é, por princípio, um participante do mundo da razão, estando, portanto, enquanto ser racional, submetido à obrigação imposta pela lei moral que lhe confere a condição de ser um legislador, posto que a vontade do ser racional é uma vontade legisladora: “Nós mesmos, enquanto seres racionais, não obedecemos ao mandato

na forma ‘exterior’: é algo autoimposto por nossa condição. Nossa condição racional nos impõe a ser livres” (KANT, 2008, p. 14).

É possível anotarmos que o idealismo moral kantiano busca elevar o homem, enquanto ser racional, à condição de um ser digno, de tal forma que seja um fim em si mesmo. Nessa condição se inclui sua vontade legisladora de fazer sempre o melhor - o ideal concebido como puramente moral - o que o filósofo denomina de “disposição moral”.

O conceito kantiano de constituição civil se fixa no entendimento de ordenamento em harmonia como os direitos naturais dos homens, ou seja, uma constituição segundo a qual “os que obedecem à lei devem também, reunidos legislar” (KANT, 2008, p. 225). Kant entende o Direito como a faculdade moral de obrigar outros e, por isso, o homem tem direitos inatos e adquiridos. A liberdade, no seu entendimento, é o único direito inato do homem que lhe foi transmitido pela natureza, e não imposto por alguma autoridade constituída. A liberdade como autonomia é, portanto, a independência em face de qualquer constrangimento imposto pela vontade do outro.

O Direito, afirma Kant (1983, p. 34-35), “é o conjunto de condições mediante as quais a vontade de cada um pode coexistir com a vontade dos demais, segundo uma lei geral da liberdade”. Segundo analisa Bonavides (2011, p. 110), esse conceito é marcado pela “ideia de restrição da ‘liberdade’ na medida em que sempre se manifesta como regra negativa, de limitação da vontade, permitindo que “enseje a ampla coexistência de vontades particulares e discrepantes” (BONAVIDES, 2011, p. 110). O Direito refere-se sempre aos atos externos do homem, ao passo que a moral se situa nos limites da subjetividade interna da consciência.

Quanto ao Estado, Bonavides entende que Kant o definiu como “a união de uma multidão de homens sob as leis do Direito” (BONAVIDES, 2011, p. 135). Há, em sua doutrina, a intenção de traçar limites entre duas esferas éticas: a coação e a regra moral. A primeira sempre acompanha o Direito e representa a possibilidade material de constrangimento a uma conduta livre no acordo das vontades. Ela encontra sua máxima expressão na ordem tutelar que, segundo Kant, é o Estado destinado exclusivamente à proteção da convivência social - o Estado jurídico. A regra moral, ao contrário, é destituída de coação externa.

Considerando os enunciados postos pelo pensamento político desses filósofos, e retornando à afirmação de Jellinek de que sobre dois pontos candentes gira toda a vida do gênero humano - o indivíduo e a coletividade -, Locke, Montesquieu e Kant fundamentam suas doutrinas no ideal de liberdade centrado no indivíduo, enquanto a de Rousseau é centrada no cidadão, na coletividade, anunciando dessa forma, a ideia de comunidade e de República no seu pensamento.

Como o enunciado de liberdade centrado no indivíduo é hegemônico no discurso do liberalismo, Bonavides (2011) considera que o pensamento político dos três primeiros filósofos influenciou fortemente a prática discursiva dessa doutrina. Nela, os enunciados do “século das luzes”, inspirados pelo movimento político-filosófico iluminista, antagonizam com toda forma de poder que invada a liberdade do indivíduo, capaz de comandar pelos desígnios da razão, a sua vontade, o seu pensamento e a sua vida individual e coletiva.

O contexto em que surge a doutrina é marcado pelos ditames do Antigo Regime, no qual as instituições do Estado absolutista, seja no plano político - clero e aristocracia-, seja no plano econômico - o modo de produção do feudalismo -, oprimiam a liberdade humana, razão pela qual a experiência política e econômica dessa forma de Estado ter sido sempre autoritária e repressiva. Ela explica a disseminação das ideias de liberdade excessiva do indivíduo e a prevalência da vida privada sobre a pública. Ou seja, sob a ótica do liberalismo, o Estado absolutista sempre representou uma ameaça à individualidade humana. Por essa razão, a doutrina defende que “o valor da liberdade, cinge-se à exaltação do indivíduo e de sua personalidade, com a preconizada ausência e desprezo da coação estatal” (VIERKANDT, 1921 *apud* BONAVIDES, 2011, p. 60).

O pensamento político de Locke, apologético à prevalência da vida e da propriedade privadas, o de Montesquieu, enfático em relação à importância da contenção do poder do Estado, e o de Kant, defensor do governo da razão, expressam com clareza um dos enunciados liberais que preconizam a ideia de que “quanto menos palpável a presença do Estado nos atos da vida humana, mais larga e generosa a esfera de liberdade outorgada ao indivíduo. Caberia ao homem fazer ou deixar de fazer o que lhe aprouvesse” (BONAVIDES, 2011, p. 60), visto que ele nasce livre e a liberdade está isenta de qualquer constrangimento imposto pela ação

do Estado. O indivíduo é, por conseguinte, um sujeito universal livre que nasce com direitos inatos pelo simples fato de ser humano.

Como podemos inferir o discurso do liberalismo enquanto identidade política, interpela o sujeito servo que se eleva da sua condição de posição de sujeito para a condição de sujeito político: o indivíduo, cuja subjetividade se constrói a partir de sua identidade de sujeito de direitos. Quando o poder do Antigo Regime é tomado pela via da Revolução Francesa de 1789, os direitos humanos da primeira geração são declarados, fato que não só legitima como também fortalece a identidade do sujeito político indivíduo.

Na *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789, fruto daquela revolução, a identidade do sujeito político indivíduo se consolida a partir de dois sentidos. O primeiro é percebido quando esse instrumento jurídico enuncia a expressão - “direitos do homem” -, fazendo referência aos direitos do indivíduo enquanto ser humano genérico, e, portanto, precedente ao Estado. São direitos provenientes da “condição invariável da pessoa humana, pois basta o indivíduo ser humano para tornar-se titular desses direitos, independentemente de qualquer condição econômica, social, étnica, sexual, religiosa ou de situação geográfica” (JAYME, 2005, p. 2). De tal sentido depreende-se a intenção de atribuir aos direitos elementares do indivíduo um caráter de imanência e transcendência e de predizer que

[...] tais direitos são inerentes à própria condição de pessoa humana, ou seja, ínsitos aos indivíduos *ipso facto* de terem nascidos como ser humano. Logo, aduzem um caráter metafísico, como direitos universais, absolutos, intemporais e eternos, vez que emanados de uma força etérea superior. (FRANCO, 2007, p. 5).

O segundo sentido é percebido quando a referida Declaração enuncia a expressão “direitos básicos do cidadão” que “cingia-se a exprimir os direitos civis e políticos do indivíduo para a ativa participação e influência nos decisórios políticos” (FRANCO, 2007, p. 6). São, portanto, os chamados direitos liberdade; no segundo sentido, são os direitos de participação. Ambos são inerentes à primeira geração de direitos, à qual já nos reportamos.

Parece consensual que “sem a Revolução Francesa, continuaria o gênero humano vivendo debaixo do cetro daqueles reis e rainhas, diante de cujo

despotismo o povo se prostrava, coisificado e genuflexo, sem direitos, sem liberdade, sem participação” (BONAVIDES, 2011, p. 211). De fato, como afirma o autor, essa grande revolução do século XVIII, no campo das ideias políticas e filosóficas, reformou o mundo com os valores da liberdade, da igualdade e fraternidade, inaugurando a era moderna ou Modernidade. Embora vários relatos escritos reconheçam que a origem dos direitos humanos remonte à Antiguidade e à Idade Média, há certa unanimidade doutrinária que “assenta a Modernidade como marco inicial de propagação jurídica dos mais elementares direitos da pessoa humana” (FRANCO, 2007, p. 14).

Vale realçar, entretanto, que não apenas o liberalismo político foi revolucionário, posto o liberalismo econômico ter sido também capaz de inaugurar um novo modo de produção - o capitalismo -, emergido dos ideais da Revolução Francesa como corte antagônico ao feudalismo. Centrado na ideia de liberdade individual para produzir os bens materiais, seu princípio orientador era o de que o Estado deveria se omitir de intervir no processo de produção econômica. Esta deveria ser orientada pela livre iniciativa, para proteger a propriedade privada com a finalidade de desenvolver o livre comércio.

Na conjuntura, os pequenos burgueses - comerciantes ou negociantes, funcionários, artesãos e mercadores, cujo trabalho não dependia do poder dos senhores feudais, e por isso gozavam de certa autonomia para produzir mercadorias e desfrutar dos resultados de seu trabalho - se constituíram como sujeitos políticos diferenciados dos servos. Tendo por base essa experiência histórica, o Estado liberal, na sua primeira fase - Estado liberal clássico - nutria o ideal defendido pelos jacobinos (grupo revolucionário radical criado durante a Revolução Francesa), de fundar uma sociedade vocacionadamente universal, sem estamentos ou classes sociais, na qual o indivíduo livre, sem privilégios e iguais aos demais, pudesse produzir livremente, afirmando relações sociais de produção com base na cooperação e ajuda mútua das forças produtivas, sem a intervenção do Estado.

Todavia, ao assumirem o poder e inaugurarem o capitalismo como um novo modo de produção, os burgueses não conseguiram alterar radicalmente as relações sociais de produção, que se mantiveram com base na exploração econômica e na opressão política, tal como sucedia com o feudalismo. O ideal jacobino da sociedade

vocacionadamente sem classes se enfraquece e os burgueses revolucionários se instituem enquanto classe conservadora.

2.2 O DISCURSO DO ESTADO LIBERAL BURGUEÊS E O SENTIDO DE LIBERDADE COMO PRIVILÉGIO DE CLASSE

No âmbito econômico, a burguesia torna-se classe dominante e proprietária dos meios de produção, mantendo a exploração da mão de obra do trabalhador, desta feita não mais servil, porém assalariada. No âmbito político, a burguesia captura o Estado liberal - clássico-, em prol de seus interesses de classe, transformando-o, de Estado de direito em Estado liberal burguês. No âmbito cultural, a burguesia também não foi capaz de criar uma concepção de mundo fundada nos valores e nos ideais da Revolução Francesa, de forma a inaugurar um novo comportamento social, humano, solidário e fraterno. Enfim, ela não foi capaz de construir uma cultura diferente dos modos de ser, de sentir, de pensar e de agir do Antigo Regime. Ao contrário, os burgueses “buscavam ascender socialmente por motivos de interesse econômico, de posição social e de benefício psíquico” (MAYER, 1984, p. 23) e, por isso, de fato, ela findou se constituindo como uma classe defensora das instituições hegemônicas dominadas pelas antigas elites.

A burguesia, dessa forma, se autonegava enquanto sujeito político interpelado pelo discurso do liberalismo clássico ao “não [fazer] mais do que imitar e apropriar-se dos modos de vida da nobreza com a esperança de chegar à sua altura” (MAYER, 1984, p. 23). Na esteira das críticas de Mayer (1984), Hobsbawm (1989) aceita essa posição, mas a relativiza quando se refere à baixa burguesia (em termos atuais seria a classe média). Segundo ele,

[...] os homens de negócio, as profissões liberais e os níveis mais elevados do funcionalismo, não aspiram necessariamente conseguir o *status* da aristocracia, nem as recompensas materiais dos mais ricos, mas sua posição lhes situava muito acima daqueles para quem comprar uma coisa significava ter que se esquecer de outras. (HOBSBAWM, 1989, p. 16).

Como podemos inferir, naqueles três âmbitos foram criadas as condições sociais para a formação da subjetividade política da burguesia como classe social conservadora. Atrelado à identidade política de Estado liberal burguês, em consórcio

com o capitalismo, esse novo sujeito político não se percebe classe social exploradora. Ele se concebe como indivíduo livre que ascendeu socialmente pelo esforço e desempenho, pelo resultado de seu trabalho, tendo legitimidade, portanto, para usufruir de privilégios sociais porque se situa em cima da pirâmide social por mérito próprio.

Tendo em conta que o capitalismo, superando sua fase inicial manufatureira, acirrou a acumulação ampliada do capital pelo processo da industrialização crescente, o progresso material gerado contrastou com os grandes bolsões de pobreza que existiam nas sociedades capitalistas ocidentais principais, os quais representavam o antídoto do progresso moral da humanidade, objeto de reflexão de Kant e de Bobbio. Mellón (2011), por sua vez, expressa uma visão crítica do quadro social criado pelo “progresso” de industrialização:

A Londres vitoriana e suas 'leis de pobres', a Madri 'epidêmica', a rosa de foc em Barcelona, cenário no qual a burguesia não se dispõe a solucionar e parece que olha para outro lado, quando não aplaude teorias criminológicas - Lombroso - que individualizam e estigmatizam pobres e delinquentes. (MELLÓN, 2021, p. 2).

O modo de vida hegemônico da burguesia levou a sociedade europeia a se estruturar em função da satisfação sem limites, das necessidades das pessoas privadas, movida pela soberania da liberdade na racionalidade liberal. Essas necessidades vão progressivamente requerendo altos padrões de consumo, objetos de luxo e outros requintes proporcionados pela produção do capitalismo industrial que assegura os privilégios do consumo em detrimento da pauperização dos trabalhadores, processo que provocou aumento da distância entre o seu modo de vida e o modo de vida burguês.

A virada do individualismo em direção ao coletivismo é marcada pelos trabalhadores, então constituídos como classe social - o proletariado -, quando começam a se insurgir contra esse sistema de privilégio, realizando vários movimentos contestatórios originados de sua organização política em sindicatos e partidos políticos. Nesse contexto, surge um novo sujeito político: o sujeito classe.

A classe trabalhadora ou operária - ou o proletariado - se apresenta na história, portanto, como corte antagônico à burguesia. Esta se vê interpelada por uma nova identidade política - o socialismo -, doutrina ou discurso que surge

historicamente como um corte antagônico ao liberalismo político e econômico, o qual identificava o capitalismo como seu inimigo e adversário político. Essa doutrina inaugura o que Bonavides (2011) chama de *revolução da igualdade*.

2.3 O DISCURSO DO ESTADO SOCIALISTA E A REVOLUÇÃO DA IGUALDADE

Diferentemente do liberalismo, que se funda no individualismo exacerbado, o socialismo tem como valor supremo a coletividade orientada pelo princípio da igualdade. Sua máxima é a de que todos os homens têm o direito inalienável de usufruir igualmente dos bens ou riquezas produzidas pela cooperação social das forças produtivas. Ele afirma o “primado do econômico sobre o político” (FARAGO, 2007, p. 101).

O discurso socialista inaugura no pensamento político moderno, um sistema de ideias completamente diferente daquele até então predominante, o qual instiga a prática articulatória do Estado e se inscreve na luta pela hegemonia no seio da qual ele enuncia novos sentidos de Estado.

Um dos sentidos pode ser encontrado no pensamento político de Hegel que embora sem ter sido um pensador liberal, tampouco pode ser considerado um pensador socialista, embora se reconheça o enorme legado da sua doutrina para o socialismo, pela influência que a sua filosofia exerceu no pensamento político de Marx, o “corifeu” da doutrina socialista. Essa influência se inscreve no giro doutrinário de Hegel ao reconhecer a prevalência do social sobre o individual. Na sua doutrina, o indivíduo não somente deixa de ser o rei coroado pelos teóricos do racionalismo, como afirma que “ao invés de a sociedade girar em torno do indivíduo, é o indivíduo que gira em torno da sociedade” (FARAGO, 2007, p. 129).

O pensamento político de Hegel nasce sob uma forte influência de Rousseau e de Platão através das obras *O Contrato Social* e *a República*, respectivamente. No entanto, ele avança em relação ao pensamento desses filósofos ao ultrapassar muitas de suas teses. Ele supera também a velha teoria absolutista de Hobbes, apologética do poder pelo poder, e a teoria jusnaturalista de Locke, Montesquieu e Kant que exaltava o indivíduo, buscava abater o monstruoso Leviatã (inimigo da liberdade humana), nunca desejado, apenas tolerado, posto a sua existência ser considerada necessária para a convivência social. No jusnaturalismo, conforme aludido, o critério de valoração ética era o indivíduo e não a coletividade.

Marcando diferença, Hegel buscou conciliar tais critérios, radicando o máximo valor ético no Estado que, na sua concepção, se tratava de um Estado forte, não de um Estado abstencionista e neutro como o Estado liberal. Na sua doutrina, a vontade como princípio do Estado, não é a vontade geral com raízes na vontade individual, conforme o pensamento de Rousseau, senão a vontade estatal que encarna o espírito absoluto e universal. Segundo ele, “o Estado é a realidade da ideia moral: acima do Estado só o absoluto” (FARAGO, 2007, p. 129).

Nas palavras de Bonavides (2011), Hegel é considerado o *ardiloso Copérnico da ciência política* por haver revolucionado o sentido hegemônico até então atribuído ao Estado liberal, qual seja, o de guardião das liberdades individuais, tendo sido responsável por uma das transições mais importantes e fundamentais da história das doutrinas políticas.

Até então, estudava-se o Estado como criação filosófica, abstrata, arbitrária, normativa. Os pensadores exauriam-se em desvendar a natureza do melhor Estado, mediante construções otimistas apartadas muitas vezes da realidade [...]. A teoria política conhecia apenas o Estado hipotético, o Estado normativo, o Estado *sollen* e não o Estado *sein*, existencial, histórico, concreto. (BONAVIDES, 2011, p. 125-126).

O Estado existencial e histórico, embora carregado de idealismo, passou a ser conhecido a partir de Hegel, com justiça reconhecido um dos mais profundos renovadores da teoria do Estado. Essa renovação foi possível porque ele pôde pensar com base na experiência histórica de Estado - o Estado liberal - instalado pela Revolução Francesa, o primeiro Estado jurídico que a civilização ocidental moderna conheceu. Importa dar destaque também aos filósofos que o antecederam por terem concebido a filosofia que preparou essa importante Revolução. Diferentemente daqueles filósofos, Hegel teve os resultados dela como referências para o seu pensamento porque foi contemporâneo dessa importante Revolução que pôs fim à Idade Média e proclamou os Direitos do Homem. E ele a cultuava com o mesmo entusiasmo dos românticos alemães e da jovem intelectualidade europeia que viam na rebelião francesa, a possibilidade de uma idade de luz e de justiça. Ou seja, Hegel “[viu] como a ideia de liberdade do povo francês se propagava a outros povos, acompanhando a irresistível vocação do homem moderno para a democracia” (BONAVIDES, 2011 p. 127). Teve como vontade política a de que este

ideal pudesse iluminar a Alemanha, na expectativa de que o Estado prussiano pudesse se fundar em bases democráticas.

O pensamento político de Hegel foi influenciado pela doutrina organicista que exerce enorme influência na teoria do Direito e do Estado. Nas palavras de Bonavides, “o organicismo estatal é virtualmente uma doutrina de combate ao liberalismo. Não foi sem razão, pois, que quase todos os juristas e sociólogos alemães do século XIX esposaram teses organicistas” (BONAVIDES, 2011, p. 81).

A doutrina organicista combate o Estado abstencionista e neutro proposto pelo liberalismo, por atribuir mais peso ao social e ao coletivo do que ao indivíduo. A doutrina identifica o Estado ou a sociedade como um organismo no qual as partes se submetem ao todo. Argumenta que, tal como ocorre no reino animal, na sociedade humana as partes também deveriam se submeter ao todo: “As partes são os indivíduos, o todo é o Estado, ‘portador da vontade comum’, realizador do bem coletivo” (BONAVIDES, 2011, p. 80).

Em sua obra *Filosofia do Direito*, Hegel confessa ser um organicista. Ele sempre se refere ao Estado como um organismo. Como possuía uma concepção orgânica do Estado, não aceita a tese liberal da separação e da limitação dos poderes e condena a independência absoluta deles sob o argumento de que a separação significava a quebra do princípio da identidade e do monismo, um dos aspectos mais originais do seu pensamento filosófico.

Na perspectiva hegeliana, no Estado político, o Poder Legislativo tem como função fixar o geral, o poder executivo tem a incumbência de submeter às esferas particulares e os casos individuais ao geral. O Poder Executivo ou governamental é formado por um corpo de funcionários que garantem a execução administrativa do Estado. Na sua tarefa de coordenar a burocracia estatal, aos funcionários cabe a recondução dos interesses particulares da sociedade civil à esfera do Estado. O Poder Legislativo seria composto por duas Câmaras: a Alta Câmara e a Baixa Câmara. Integrariam a primeira: a Coroa, ou seja, o Monarca, e o *mayorazgo*¹². A segunda seria composta pelo Parlamento, tendo os deputados como legítimos

¹² Instituição de direito civil castelhano que permite transmitir por herança os bens familiares ao filho primogênito. (Dicionário Salamanca de la Lengua Espanola. Santillana: Universidade de Salamanca, 1996). Decidimos manter o termo em castelhano considerando que não encontramos tradução para a Língua Portuguesa.

representantes da sociedade, ou seja, dos diversos extratos, corporações e classes (EYMAR, 1987).

Ele inaugura o poder subjetivo como sendo aquele que corresponde à vontade estatal e no qual se fundem os outros dois, formando uma unidade que abrange o princípio e a extremidade do todo. No sistema hegeliano, a Constituição teria o poder de garantir a vontade estatal na medida em que seria uma mediação entre a Coroa, o Poder Governamental e o Poder Legislativo. Como é possível depreender, o pensamento político de Hegel inaugura a ideia de colaboração entre os poderes, em oposição à separação e limitação de orientação liberal.

Bonavides (2011, p. 138), em sua análise, que tomamos como referência para nossa reflexão sobre o Estado, afirma que:

Hegel reelaborou as bases do princípio da separação dos poderes, fundou-o na ideia organicista de interdependência e, reconciliando a tese dos poderes que se excluem com a tese dos poderes que se coordenam, deu, por último, ao poder a base ética necessária.

O ineditismo do pensamento hegeliano pode ser notado quando ele se afasta dos filósofos mecanicistas - Rousseau, Kant e Montesquieu - que gozavam de forte influência na Europa com suas teses de liberdade individualista -, e quando ele resiste ao princípio autocrático das coroas absolutistas propondo neutralizar o Poder pela mediação dos outros poderes.

Bonavides (2011) também considera que Hegel foi original não só pelo fato da sua filosofia política enunciar um novo sentido de Estado, mas também pela que ele fez na Dialética, ao concebê-la simultaneamente como lógica e ciência que se fixa em três níveis: da natureza, da história e do conhecimento. O seu método dialético contém a chave de todo o seu pensamento político-filosófico que fornecerá as bases para preparar as revoluções do século XX.

Segundo Bonavides (2011, p. 121), ainda “[os] discípulos perspicazes da esquerda hegeliana, nomeadamente Marx, conduziram o princípio dialético às suas últimas consequências. E o resultado, do ponto de vista político, foi o desenrolar das ideias hegelianas no estuário socialista” que abriga uma série de doutrinas que procuram interpretar e buscar saídas para os problemas que surgiam por decorrência do aparecimento do mundo industrial e seu conseqüente processo de modernização dos meios de produção. Na realidade, as doutrinas integravam uma

nova concepção de mundo orientada para resolver os problemas do proletariado, grupo social que surgia na história como classe social explorada, do ponto de vista econômico, e oprimida, do ponto de vista político, pela classe antagônica: a burguesia. Objetivavam, por conseguinte, a emancipação do proletariado e da humanidade pela via do socialismo.

Segundo Farago (2007, p. 100), “a França foi o país onde surgiram as primeiras formas de ideologias políticas do proletariado” que constituem a origem do socialismo como formação discursiva. Na verdade, para o autor, deve “falar-se de socialismos em vez de um socialismo: uns reformadores, outros utopistas, outros, ainda, preconizando a insurreição revolucionária” (FARAGO, 2007, p. 100).

A doutrina socialista enfeixa, assim, uma multiplicidade de pensamentos políticos cujos pensadores se esforçaram em apresentar programas com argumentos que se contrapunham às teses individualistas do liberalismo, contrárias aos interesses de classe do proletariado. Nesse esforço enunciaram diferentes sentidos de Estado, com destaque para três correntes do pensamento político da esquerda operária surgidas no último terço do século XIX e início do século XX, que representam três discursos em disputa pela hegemonia da prática articulatória do discurso socialista: o reformismo, o anarquismo e o marxismo.

2.3.1 O discurso socialista do reformismo

O discurso do reformismo embora não tenha conseguido hegemonia para a construção do discurso socialista, enunciou um de seus sentidos: o *socialismo reformador*. Seus pensadores e enunciadorees eram contrarrevolucionários e acreditavam no primado da ação intelectual. São, nas palavras de Farago (2007, p. 100), “os teóricos do mundo industrial [...] responsáveis por fazer ferver ideias ligadas à mutação industrial”. Em seus programas, acreditavam ser possível fazer uma reforma radical das instituições sociais no horizonte do reino da justiça e da igualdade completa. Herdeiros da concepção otimista da natureza humana elaborada no século XVIII e preservada no XIX, eles invocavam noções ideais de Direito e de Justiça e sonhavam com a transformação do poder, sem, contudo, pensar em sua conquista. No discurso socialista, eles enunciavam o sentido de reforma política e econômica das instituições sociais.

Saint-Simon um teórico socialista reformador cuja “ambição era trabalhar na construção de uma ciência social racional, preliminar e indispensável à reforma política” (FARAGO, 2007, p. 101), tinha como um de seus principais enunciados, a visão de que a sociedade industrial possuía potencialidade para ser mais justa e mais progressista do que as suas antecessoras, caso fosse religiosa. Ele deixou uma obra inacabada, intitulada *Novo Cristianismo*, na qual explorava esse enunciado. Publicou outras importantes obras, entre elas, o *Catecismo dos Industriais*. Sua excessiva preocupação com a religião é por Farago (2007) designada de *ditadura teocrática*. Em seu pensamento político, Saint-Simon reflete sobre a dupla revolução que ocorreu na Europa e na América a partir do fim do século XVIII:

[...] revolução política que levou à tomada de consciência das massas trabalhadoras da sua importância na sociedade;
- revolução industrial, ocorrida na América, que é preciso estender aos outros países para lhe explorar ao máximo as promessas e a fecundidade. (FARAGO, 2007, p. 101, grifo do autor).

Segundo esse reformador francês, a Revolução Francesa não chegou aonde deveria chegar, porque não teria se empenhado em fazer uma reforma econômica. Limitou-se às mudanças políticas da sociedade, substituindo o regime monárquico pelo republicano e representativo, concedendo demasiada importância à forma dos governos, como se a divisão dos poderes representasse a forma perfeita de organização do mundo. A seu juízo, a evolução econômica das sociedades seria mais importante do que as transformações políticas, e o grande fator que poderia trazer felicidade para as nações não era a lei que constitui os poderes e a forma de governo, mas a que constitui as propriedades e regula o seu exercício. Uma interpretação geral da história, afirmava, deveria considerar o progresso gerado pelo desenvolvimento de cada regime econômico e o papel das classes sociais. Em cada sociedade, segundo ele, existem duas formas de poder: um que exerce a direção moral e intelectual e o outro que exerce a dimensão material. A direção intelectual devia ser confiada aos cientistas, e o poder político real, isto é, o direito de fixar o orçamento, aos industriais.

Outro importante pensador socialista reformista, Charles Fourier, em sua obra *O Novo Mundo Industrial* (publicada em 1823), expõe um sistema completo sobre a

organização do trabalho. Defende a tese de que o trabalho deve ser organizado cientificamente para evitar a perda de forças e aumentar a produtividade. Para isso, propõe o que ele chama de *falanstérios*, um novo sentido de Estado que corresponderia a uma nova forma de estrutura política e econômica, formada por comunidades de aproximadamente dez mil pessoas, com o objetivo de distribuir tarefas de acordo com o que ele chama de *atração passional*, motivada por vocações que a natureza distribui aos indivíduos em perfeita harmonia com as necessidades da humanidade. No *Manifesto da Escola Socialista*, publicado em 1841, seus discípulos apresentando-se como “engenheiros sociais” assim se pronunciavam:

Nós apresentamos aos nossos contemporâneos o plano de um novo mecanismo social, próprio, em nossa opinião, para utilizar toda a energia da força motriz que reside na natureza humana sem que, neste novo sistema, qualquer parte dessa energia possa comprazer-se a fazer esforços inúteis, prejudiciais ou perigosos. Abstemo-nos completamente de pedir a inversão violenta dos maus mecanismos sociais que existem atualmente... Esforçamo-nos por obter os meios necessários à criação de um modelo próprio para experimentar o novo sistema e dar a conhecer praticamente a toda a sociedade o seu valor real, a fim de que a sociedade aceite ou rejeite o sistema com conhecimento de causa. (FARAGO, 2007, p. 10, 103).

2.3.2 O discurso socialista do anarquismo

O anarquismo, diferentemente do socialismo reformador, é uma doutrina socialista que se coloca contra qualquer forma de governo. Um relevante enunciado do discurso anarquista é o de que as sociedades humanas devem organizar-se sem a presença de qualquer aparelho coercitivo, seja ele qual for. Propugnando uma ideologia antiautoritária, rejeita qualquer organização centralizada. Segue pelo “caminho ‘libertário’ oposto das tendências de Marx, e ainda mais do modelo leninista de organização do proletariado herdado na realidade da tradição burocrática da social- democracia alemã” (HERMET *et al.*, 2014, p. 23).

Embora o inglês Godwin seja tido como um dos precursores do anarquismo, Proudhon foi reconhecido como o primeiro teórico social cujo pensamento político ocupa lugar de destaque na história das doutrinas políticas. Ele confronta tanto o liberalismo quanto o socialismo revolucionário. Defende que quanto maior for o grau de liberdade individual na sociedade, maior será o seu grau de ordem. Para ele, liberdade significava a negação do poder. Considera a democracia política uma

ilusão e a substitui pela investigação de uma liberdade ancorada na realidade econômica e organizada segundo o princípio da associação. No seu entendimento, a “propriedade é o roubo” e a sociedade capitalista é um sistema de contradições econômicas. Na sua obra *Filosofia da Miséria* ele propõe a libertação das forças produtivas do mecanismo da mais-valia e a libertação do indivíduo do despotismo das leis políticas que disfarçam os conflitos de interesses.

Nas palavras de Farago (2007, p. 106), para Proudhon, “não se trata de abolir o Estado, mas de organizar a separação do econômico e do político e, precisamente por isso, modificar suas relações”. Ele recusa a concepção jacobina do Estado e as teorias que defendem a sua destruição. Sua doutrina enuncia o sentido de “Estado federalista, descentralizado e limitado, metamorfoseado pelo pluralismo político e respeitador do eu e das associações, tanto econômicas como políticas”. Considera que a sociedade deve ser à imagem daquilo que é o Mundo: uma unidade pluralista. Afirma ser preciso “organizar a sua transformação sem ruptura, por meio do aperfeiçoamento das leis existentes, por intermédio de técnicas institucionais e intelectuais”. Sua doutrina também confere poder especial à ciência do trabalho porque, a seu ver, esta “deve permitir operar a passagem da economia política para a economia social, da economia capitalista para o mutualismo”.

A proposta do Contrato de Federação, da autoria de Proudhon, é completamente diferente do Contrato Social, porque regula apenas as limitações da liberdade individual e, por isso, no pacto, os contratantes preservam mais e abdicam menos direitos pessoais e reais. O regime político proposto por esse tipo de contrato elimina a abdicção e a alienação preservadas no regime representativo clássico. Fundamenta-se na crítica aos mandatos representativos do direito público saído da Revolução Francesa, segundo os quais, o deputado não representa a nação e sim, a circunscrição que o delegou à Assembleia através do sufrágio. Prevalece nessa proposta de regime político, o entendimento de que o “Estado, a coisa pública, está assente sobre o direito e as liberdades locais corporativas e individuais, de cujo jogo, resulta a liberdade individual” (FARAGO, 2007, p. 107).

Com sua tese de economia mutualista, Proudhon respeita a pequena propriedade privada. Defende a ideia de uma ordem regida pela livre vontade de cooperação dos indivíduos.

Michel Bakounine, outro pensador anarquista, se destaca pela atuação que teve na fundação da I Internacional. Com ele o anarquismo assume um pendor coletivista porque seu pensamento político avança em relação à ideia de ordem regida pela livre vontade de cooperação dos indivíduos, proposta por Proudhon. Ele propõe uma “federação complexa de coletivos de produção que ignoram as fronteiras nacionais e em vez disso se estruturam a nível regional” (HERMET *et al.*, 2014, p. 24). Propõe também um socialismo libertário em confronto com a ditadura do proletariado preconizada por Marx. No seu entendimento, o projeto anarquista consiste em “abandonar definitivamente a violência e o princípio de autoridade” (FARAGO, 2007, p. 108). Defende uma forma de substituição do Estado: “O Estado deve ser substituído pela federação dos indivíduos nas comunas, das comunas nas províncias, das províncias nas nações, por fim, destas nos Estados Unidos da Europa, primeiro, depois no Mundo inteiro” (FARAGO, 2007, p. 108).

Com essa defesa, Bakounine enuncia um novo sentido para o Estado: o de ser apenas “uma instancia histórica, transitória da sociedade” (FARAGO, 2007, p. 107). Não via no Estado a possibilidade de assegurar uma ordem social capaz de beneficiar a todos, dado que a ordem que mantém é fictícia, da qual, desfruta apenas uma minoria cujos privilégios desumanizam. Assim ele se pronuncia: “Efetivamente, é próprio de todo o privilégio e de toda a posição privilegiada matar o espírito e o coração dos homens. O homem privilegiado quer política quer economicamente, é um homem intelectual e moralmente depravado” (FARAGO, 2007, p. 107).

Kopotkine sucede Bakounine e retoma suas teses, aprofundando-as particularmente nos aspectos históricos da comuna, que se consolida como forma política do anarquismo.

No meio operário, segundo o entendimento de Hermet *et al.* (2014), a difusão do anarquismo se fez sentir com maior intensidade na Espanha (sobretudo Catalunha e Andaluzia), na Rússia (com os nihilistas e depois os socialistas revolucionários), na Ucrânia, no sul da Itália, em Portugal, na Suíça, assim como no sindicalismo francês das origens ou na fração revolucionária dos movimentos operários norte-americanos (IWW) e argentino até cerca de 1910. Após a revolução russa de 1917, seu impacto foi declinando com exceção da Espanha, onde os libertários da Federação Anarquista Ibérica (FAI) e os anarco-sindicalistas da

Confederação Nacional do Trabalho (CNT, fundada em 1911) mantiveram uma influência dominante em relação aos socialistas e aos comunistas até a guerra civil de 1936-1939.

Desde então, a corrente anarquista subsiste apenas na memória da esquerda operária revolucionária. Enquanto demanda democrática, torna-se um significante vazio. Os autores citados explicam que alguns analistas creem que a sua expansão se deveu a um modo inicial de industrialização no qual predominava a cultura de um proletariado de pequenas oficinas. No entanto, para o proletariado das grandes concentrações industriais, o socialismo marxista teria constituído a forma de organização mais adequada, razão porque foi hegemônica na prática articulatória do Estado socialista.

2.3.3 O discurso socialista do marxismo

Em que pese o reconhecimento da importância do legado dos pensadores do socialismo reformador e do anarquismo para a esquerda operária, foi Marx o pensador mais influente na construção da concepção socialista de mundo que fundamenta a doutrina jurídica socialista e o Estado Socialista ou Estado Proletário, assim como fixa o socialismo como formação discursiva e prática articulatória. Sua influência é de tal porte que seu pensamento, tendo sido seguido e aperfeiçoado por inúmeros discípulos e sucessores, perdura até hoje através de um movimento ou escola intelectual reconhecida como marxismo.

A obra de Marx teve uma influência notável no mundo do século XX. Na opinião de Giddens (2001, p. 36), “até a recente caída do comunismo soviético, mais de um terço da população da terra vivia em sociedades cujos governos se consideravam herdeiros de suas ideias”. Segundo Harnecker (1983, p. 22),

[...] não devemos esquecer-nos de que os revolucionários russos, chineses, vietnamitas, cubanos etc. não esperaram que a teoria marxista estivesse completamente desenvolvida para comprometer-se na sua luta política. E por último foi o que se aprendeu na própria luta que ajudou a desenvolver a teoria.

Aos pensadores reformadores antirrevolucionários, e aos anarquistas que se opunham frontalmente ao seu pensamento político, Marx atribuía-lhes o rótulo de

utópicos, estabelecendo uma distinção entre o *socialismo utópico* e o *socialismo científico*, para o qual dedicou toda a sua obra.

Segundo Harnecker (1983), o marxismo se inclui no socialismo científico e se compõe de uma teoria científica da História - o Materialismo Histórico -, que inaugura uma revolução científica no campo da História, e de uma Teoria Filosófica - o Materialismo Dialético -, que representa uma revolução no campo das ciências. O termo materialismo que Marx emprega para designar a nova ciência da História, segundo a autora, tem por objetivo assinalar uma linha demarcatória entre as concepções idealistas anteriores e a nova concepção materialista, isto é, uma concepção científica da História.

O Materialismo Histórico inaugura no discurso socialista, o sentido de *socialismo revolucionário* porque sua teoria não pretende apenas interpretar a realidade social, mas também orientar a revolução proletária. Segundo Marx (XI Tese sobre Feuerback *apud* HARNERCK, 1983, p. 17) “os filósofos não têm feito mais do que interpretar o mundo de diferentes maneiras, mas o que importa é transformá-lo” (MARX, XI Tese sobre Feuerback *apud* HARNERCK, 1983, p. 17).

No discurso do socialismo revolucionário ecoa como um de seus principais enunciados o de que o modo de produção capitalista é um sistema econômico que se caracteriza pelas relações sociais de exploração e opressão do capital sobre o trabalho. Isso porque, no conjunto das forças produtivas, os meios de produção constituem propriedade privada de uma classe social - a burguesia ou classe proprietária -, restando à classe trabalhadora - o proletariado - somente a sua força de trabalho vendida na forma de salário. O capital, enquanto força produtiva, para garantir o lucro e sua acumulação, aplica o mecanismo da mais valia, reduzindo do trabalhador a capacidade de calcular o produto de seu trabalho. Dessa forma, esse mecanismo representa a diferença entre o valor produzido pelo trabalho e o salário pago ao trabalhador. É, portanto, a base de exploração do sistema capitalista sobre o trabalhador.

Para explicar a sociedade capitalista, Marx (1980) e Engels (1989), em suas obras *O Capital* (1980) e a *Ideologia Alemã* (1989), utilizam a metáfora de um edifício com uma base ou infraestrutura, e uma superestrutura. A primeira corresponde à estrutura econômica com as relações de produção, ou seja, as formas como as forças produtivas (meios de produção e força de trabalho) se

organizam para produzir. No caso do modo de produção capitalista, segundo eles, as relações de produção são de exploração da classe proprietária sobre a classe trabalhadora, e por esse motivo, são relações de classe.

A superestrutura se assenta sobre a infraestrutura. Nela se encontram as ciências, a filosofia, as religiões, a cultura, as artes etc. e também o Estado, chamado de superestrutura legal ou política, e seus aparelhos repressivos como a burocracia, as leis, os tribunais, a polícia, o exército entre outros. Encontra-se, ainda, a ideologia, mencionada de superestrutura ideológica, na qual se constroem as visões de mundo, os modos de ser, de pensar, de sentir de determinada classe social.

Para os autores citados, no capitalismo a função da superestrutura é manter a infraestrutura em suas relações de produção e, por conseguinte, garantir os interesses de classe da classe social dominante - a proprietária. Para cumprir tal função, faz uso de sanções e coerções impostas pela superestrutura política e pelos mecanismos de persuasão da superestrutura ideológica. Conforme podemos perceber, embora os autores citados concedam, nas entrelinhas de suas obras, uma relativa autonomia à superestrutura, eles enunciam que a infraestrutura, em última instância, determina a superestrutura.

A primazia do fator econômico como determinante da organização social - o determinismo econômico - é, portanto, um enunciado básico do discurso do materialismo histórico de Marx e Engels. Eles não acreditavam nas possibilidades emancipatórias do Estado e do Direito. A emancipação humana - a legítima revolução da igualdade - só seria possível em uma sociedade sem classes, na qual a democracia e a justiça social se imporiam - a sociedade comunista -, e para cuja ascensão seria necessário um período de transição: o socialismo. E para chegar ao socialismo seria necessária a ditadura do proletariado, a ser conquistado por meio da luta de classes, segundo eles, o motor da história.

As transformações sociais ocorridas no curso da história, para Marx e Engels, não são decorrentes dos ideais ou dos valores dos seres humanos. As ideias não têm poder para orientá-las. Elas são motivadas pelos fatores econômicos. Desse enunciado se origina a célebre afirmação de Marx (1976, p. 145) de que “não é a consciência do homem que determina seu ser; é seu ser social que, inversamente, determina a sua consciência”. Na sua obra *Manifesto do Partido Comunista*, ele enuncia aquilo que seria uma lei universal do desenvolvimento das sociedades: “A

história das sociedades até aos nossos dias não foi senão a história das lutas de classes: a dos escravos contra os donos na Antiguidade, a dos servos contra os senhores feudais sob o Antigo Regime e, hoje, a dos proletários contra os burgueses” (FARAGO, 2007, p. 109).

Opressores e oprimidos, em oposição constante, travaram uma luta que acabava sempre quer por uma transformação revolucionária de toda a sociedade quer pelo desaparecimento das duas classes em luta. Foi assim que se sucederam, revezando-se dialeticamente, a sociedade primitiva, a sociedade escravagista antiga, o feudalismo e, finalmente, o capitalismo burguês moderno. (FARAGO, 2007, p. 110).

Sua rejeição às possibilidades transformadoras das ideias levou Marx a confrontar o pensamento político de Hegel, do qual foi herdeiro, sobretudo em relação à dialética hegeliana, quando ele tece críticas contundentes à filosofia de seu mestre. Em sua obra *Crítica à Filosofia Hegeliana do Direito Público* (MARX, 1843, p. 208 *apud* EYMAR, 1987, p. 25), Marx atribui a Hegel o rótulo de filósofo idealista porque, a seu juízo, o argumento do filósofo sobre a possibilidade de “transição da família e da sociedade civil ao Estado político, à esfera da ideia não é deduzida do ser particular senão da própria ideia”. Toma o Estado prussiano (ou hegeliano) por objeto de estudo e cobra, como exigências para a consumação do Estado político, a obtenção do sufrágio universal e a reforma eleitoral, enquanto condições mínimas de racionalidade.

Na opinião de Marx, a filosofia hegeliana parte do pressuposto de que um ente privado pode abdicar de seu interesse particular e representar o interesse geral. Discordando radicalmente desse enunciado, ele analisa a Coroa como instituição do Estado político, e afirma que o “monarca não é uma instituição exigida pelo poder da ideia ou razão, senão uma instituição que reside em dois fatores: “O acaso da vontade: a arbitrariedade, e o acaso da natureza: o nascimento. Em uma palavra, Sua Majestade o acaso” (MARX, 1843, p. 237 *apud* EYMAR, 1987, p. 29)¹³. O mero acaso, para Marx, não pode converter uma pessoa particular em portadora de generalidade. O Monarca é, de fato, uma pessoa privada e seus pontos de vista são particulares. Neste sentido, afirma: “É uma banalidade dizer que o homem nasce livre e que esta existência produzida pelo nascimento físico chega a constituir o

¹³ O termo acaso está sendo utilizado como tradução para o português do termo *azar* em espanhol.

homem social para culminar no cidadão”. (MARX, 1843, p. 241 *apud* EYMAR, 1987, p. 29).

Esse ponto de vista particular, segundo Marx, também atinge o poder governamental, entendido em seu sentido restrito como burocracia, na medida em que esta identifica seus fins particulares com os do Estado e, por isso, não pode realizar a função mediadora, proposta por Hegel, de recondução dos interesses particulares da sociedade civil à esfera do Estado. Para ele, a identidade que esse filósofo estabelece entre burocracia e Estado é imaginária e antagônica. Ela jamais poderá ser construída pelo fato de Hegel atribuir a qualquer membro da sociedade civil o direito de poder ser um funcionário público, e como tal, ser capaz de preservar interesses gerais independente de interesses particulares.

Por último, Marx critica o poder mediador que Hegel outorga aos diferentes extratos, particularmente, às classes e às corporações. Para ele, há uma separação crucial entre classe social e classe política, consumada na Revolução francesa. No seu entendimento, Hegel não estabeleceu com todo rigor, a oposição entre classe social e classe política e, por isso, considera tais extratos como mediadores. Tal mediação, a seu ver é ilusória, considerando os integrantes do Poder Legislativo. Referindo-se à Alta Câmara, pondera que as participações da Coroa, ou seja, do monarca, e a do *mayorazgo*, por serem inalienáveis, dado que se fundam na hereditariedade, cortam os “nervos sociais e provocam um isolamento da sociedade civil” (MARX, 1843, p. 303 *apud* EYMAR, 1987, p. 31). Sobre a elevação do *mayorazgo* à classe política, afirma ser uma consequência do poder da propriedade privada abstrata sobre o Estado político. Com esse argumento ele afirma que “a constituição política em sua expressão mais elevada é a *constituição da propriedade privada*” (MARX, 1843, p. 303 *apud* EYMAR, 1987, p. 31). Como é possível observar, nessa obra Marx invalida o caráter inalienável da propriedade privada como critério fundador da racionalidade do *mayorazgo*, afirmando que sua presença no Estado político, igualmente à Coroa, é gratuita porque se “apoia no acaso do nascimento” (MARX, 1843, p. 310 *apud* EYMAR, 1987, p. 31).

A respeito da Baixa Câmara, sua crítica vai em direção ao elemento móvel da sociedade articulada em classes, composto pelos deputados, os quais são oriundos das classes e das corporações, aí incluindo a classe camponesa detentora de vida familiar e com propriedade de terra assegurada. Para ele, a sociedade civil é vista

como massa decomposta em átomos, e não estruturada em classes e corporações. No sistema hegeliano, a seu ver, os indivíduos também integrantes da sociedade, são excluídos uma vez que Hegel concede o direito de participação na esfera política apenas às classes e corporações, transformando esse direito, portanto, em privilégio. Ou seja, a participação de todos nos assuntos do Estado - seu elemento democrático - se restringe às classes e corporações.

Marx julga o elemento democrático no sistema hegeliano como sendo um mero elemento formal no organismo do Estado, formalismo que julga falacioso frente ao enunciado hegeliano de que o Estado é o interesse do povo e que o povo é o interesse do Estado. Ele reivindica o conteúdo desse enunciado ao considerar o “Estado como ‘assunto geral empírico’, no qual os direitos sociais e democráticos adquirem novos sentidos” (MARX, 1843, p. 268 *apud* EYMAR, 1987, p. 31).

Na sua crítica ele alude à razão política e busca indicar as características do âmbito político que se fixava pela sua referência ao Estado enquanto esfera autônoma e por sua abstração do social. Segundo ele, nas palavras de Eymar, o discurso político seria

[...] efetuado pelos sujeitos políticos *stricto sensu*, ou seja, pelos governantes, legisladores, representantes do povo, funcionários etc. que se colocam, enquanto tais, como indivíduos privados, sempre que fazem referência ao sistema de interesse geral ou ao Estado. (MARX, 1843, p. 268 *apud* EYMAR, 1987 p. 193).

Assim sendo, Marx advoga que não se trata de um discurso racional, pois ele goza apenas de uma aparência de racionalidade. A razão, em seu aspecto político, se transforma em exigências ou em justificativa do sistema de interesse geral. Nos dois casos, a determinação se dá por um componente voluntarista mais do que racional. A vontade de exigir ou reconciliar não pode eliminar a ruptura entre a definição ideal do Estado e seus pressupostos reais, ou seja, a sociedade. A razão política, segundo Marx, “ao permanecer isolada em sua esfera, é cega e surda para o social” (EYMAR, 1987 p. 193).

O princípio da razão política hegeliana, segundo Marx, é a vontade, e “quanto mais perfeita ela for, tanto mais crê na *onipotência* da vontade, tanto maior é sua cegueira diante dos *limites naturais* e mentais da vontade, tanto mais é, portanto, incapaz de descobrir a fonte das doenças sociais” (MARX, 1843, p. 402 *apud*

EYMAR, 1987, p. 194). Essa fonte, para Marx (1843), encontra-se no modo de produção capitalista, na esfera econômica da sociedade. Ao frio caráter do voluntarismo ele opõe o frio caráter dos limites econômicos. A racionalidade política, ao pretender se constituir como tal, deve contar necessariamente com a racionalidade econômica.

Quanto à resistência ao Direito, Eymar (1987) realça a postura de Marx como um ferrenho crítico aos direitos humanos declarados pelo liberalismo. Ele estudou detalhadamente os direitos do homem expostos nas declarações de direitos francesas, começando pelo artigo 2º da *Declaração dos Direitos Humanos*, de 24 de junho de 1793, o qual enumera como direitos naturais e imprescritíveis do homem: a liberdade, a igualdade, a segurança e a propriedade. Critica um por um, realçando o caráter burguês e egoísta de seus conteúdos. Na sua obra: *Sobre a Questão Judaica*, escrita entre os meses de agosto e setembro de 1843, Marx, argumenta Eymar (1987), deslocando-se da questão filosófica e política para a questão social, enuncia categoricamente que o sujeito desses direitos - o Homem diferenciado do cidadão -, é o homem burguês, o membro da sociedade burguesa.

Na sua crítica ao direito à liberdade, postulado segundo o artigo 6º da Declaração de 1793, “a liberdade é o poder que pertence ao homem de fazer tudo o que não prejudique os direitos dos demais”, ou, segundo a *Declaração dos Direitos Humanos*, de 1791, “liberdade consiste em poder fazer tudo o que não prejudique ao outro”, Marx a considera uma concepção individualista da liberdade porque toma o homem como ente isolado, desvinculado dos demais. O direito humano de liberdade - diz Marx - é “o direito do indivíduo limitado a si mesmo” (MARX, 1843, p. 364 *apud* EYMAR, 1987, p. 52).

Na sua crítica ao direito de igualdade, ele afirma que a separação Estado e sociedade civil se manifesta no indivíduo, na sua dupla condição de cidadão e de burguês. A seu juízo,

[...] o cidadão do Estado é o homem que vive no âmbito da comunidade política, o homem generoso, o ser comunitário que trabalha para o gênero, aquele para quem os outros homens aparecem como os únicos fins de sua atividade. O indivíduo, enquanto burguês, ou sujeito da sociedade burguesa, está regido pelas leis que a dominam, é o homem privado e egoísta que trabalha exclusivamente para seu enriquecimento e proveito, para a satisfação de seu interesse particular a cujo sucesso os outros homens servem como meios (MARX, 1843, p. 354 *apud* EYMAR, 1987, p. 50).

Dessa forma, falar de direito à igualdade, tal como o faz a citada *Declaração de Direitos*, é uma falácia, pois, segundo Marx (1845, p. 129 *apud* EYMAR, 1987, p. 197) “o discurso político no qual se inclui a referência aos direitos humanos é incapaz de contribuir para a eliminação das relações de dependência social ou de egoísmo da sociedade burguesa, não pode transformar o burguês em cidadão”.

Em relação ao direito à segurança, tomando como referência o oitavo artigo da *Declaração de 1793*, que diz - “a segurança consiste na proteção acordada por cada um de seus membros para que conserve sua pessoa, seus direitos e suas propriedades” -, Marx (1843, p. 345 *apud* EYMAR, 1987, p. 54) afirma que “o conceito de ordem pública é o supremo conceito social da sociedade burguesa, a razão de existir de toda a sociedade, é garantir a cada um de seus membros a conservação de sua pessoa, de seus direitos e de sua propriedade”.

Quanto ao direito à propriedade, Marx critica a sua definição inscrita no artigo 16 da *Constituição de 1793*, que afirma: “o direito de propriedade é o que corresponde a todo cidadão de desfrutar e dispor *a seu arbítrio* de seus bens, de suas receitas, do fruto de seu trabalho, e de seus inventos” (MARX, 1843, p. 365 *apud* EYMAR, 1987, p. 53, grifo do autor). Sua crítica vai endereçada ao caráter individualista e egoísta da propriedade: “Da propriedade burguesa foram cortados os nervos sociais, lhe desvincularam dos demais homens, do interesse geral e lhe converteram no direito do próprio interesse” (MARX, 1843, p. 345 *apud* EYMAR, 1987, p. 54).

Com esses argumentos, Marx atribui aos direitos humanos o status de discurso político porque eles são reduzidos a exigências voluntaristas, a boas intenções ou piedosos desejos de realização impossível. O enunciado racional, e por isso geral, dos direitos humanos só corresponde à realidade social de uma classe manifestando-se como mentira para a outra: “A razão política é espiritualista e se dá a quem já tem, a quem se coloca confortavelmente instalado” (MARX, 1843, p. 406 *apud* EYMAR, 1987, p. 197).

Reduzindo, portanto, suas críticas aos direitos humanos como um discurso político de defesa da sociedade burguesa, ele assim se pronuncia:

Que espelho colossal, ter que reconhecer e sancionar a sociedade burguesa moderna nos direitos humanos, a sociedade da indústria, da concorrência generalizada, dos interesses privados que perseguem livremente seus fins, da anarquia, da individualidade natural e espiritual

alienada de si mesma, e ao mesmo tempo anular posteriormente as manifestações vitais desta sociedade em diversos indivíduos e, ao mesmo tempo, querer formar a *cabeça política* desta sociedade à maneira da Antiguidade! (MARX, 1843, p. 129 *apud* EYMAR, 1987, p. 197, grifo do autor).

E acrescenta enfaticamente: “[...] os direitos humanos só têm funcionalidade para a burguesia, só valem na medida em que já expressam a sociedade burguesa com todas as suas contradições, toda justificação política que pretenda exigí-los, esquecendo sua base social, está destinada ao fracasso” (MARX, 1843, p. 129 *apud* EYMAR, 1987, p. 197, grifo do autor).

Na opinião de Eymar (1987), a caracterização que Marx faz do político se move dentro dos esquemas hegelianos. Ou seja, o político é concebido em oposição ao social - sistema de interesse geral - em oposição ao sistema de interesse particular da sociedade civil. A esfera do interesse geral se concretiza no Estado e, neste sentido, pode se dizer que os termos político e Estado se identificam. Marx retoma essa distinção hegeliana para criticar a possibilidade de mediação entre os dois sistemas e concluir que o Estado político, ou o Estado, só tem uma forma de generalidade, mas não constitui uma generalidade realmente efetiva. Esta, segundo Marx, só é possível em uma democracia, que exige uma ruptura com o ponto de vista individual e a superação da sociedade civil dividida em classes.

Em razão de Marx conceber o Estado como “um instrumento de pressão das classes dominantes sobre as classes oprimidas” (HARNECKER, 1983, p. 116) ou uma “ditadura de classe” (POULANTZAS, 1981, p. 96), ele enuncia na sua obra *Crítica à Filosofia do Estado de Hegel*, a anulação do Estado, a sua dissolução literal, simultaneamente com a dissolução da sociedade civil (a caída de um provoca à da outra e vice-versa). Ele não acredita na possibilidade de haver democracia em uma sociedade de classes.

Para o discurso do marxismo revolucionário

[...] os exploradores nunca deixam de transformar o Estado em instrumento de dominação de sua classe, a dos exploradores, sobre os explorados. Portanto, o próprio Estado democrático, enquanto houver exploradores reinando sobre uma maioria de explorados, será inevitavelmente democracia dos exploradores. O Estado dos explorados deve distinguir-se radicalmente deste Estado, deve ser a democracia dos explorados e o esmagamento dos exploradores (LENIN, 1979, p. 113).

Esse discurso enuncia o Estado como máquina utilizada por uma classe para abater a outra classe, de forma que, para garantir os interesses de classe do proletariado, é fundamental a existência do Estado proletário, entendido enquanto sinônimo da democracia proletária. O Estado, por conseguinte, é uma instância transitória que precisa ser utilizada na luta, na revolução para atacar os adversários. Engels (1875 *apud* LENIN, 1979, p. 106) é enfático no seu argumento de que “o proletariado tem necessidade do Estado, ele necessita dele não para salvaguardar a liberdade, mas para esmagar seus adversários; quando chegar o momento de falar em liberdade, o Estado como tal deixará de existir”.

Na ótica discursiva do marxismo revolucionário, a democracia corresponde à catarse do processo de emancipação do homem, quando ele gozará de sua plena liberdade dentro de um determinado projeto de humanização, fundado na plena igualdade e no coletivismo, antagônico, portanto, ao individualismo do liberalismo. Esse processo não poderá se concretizar, todavia, enquanto houver qualquer forma de exploração e de opressão, ou seja, enquanto houver dominação entre os homens. Por essa razão, jamais se concretizará no âmbito do capitalismo, porque suas relações de produção são de exploração do capital sobre o trabalho e de opressão do proletariado pela burguesia.

Seria o comunismo pensado por Marx, o modo de produção que iria destruir o capitalismo em todas as suas manifestações materiais e simbólicas, marcando a destruição histórica do Estado, das classes sociais, e da divisão social burguesa do trabalho. Seria também um modo de produção marcado por um grande avanço tecnológico capaz de absorver o trabalho de cada cidadão, de acordo com as suas capacidades, e de oferecer a cada um, os bens materiais e simbólicos de acordo com suas necessidades. Trata-se da coletivização do poder econômico e do poder político, um autogoverno.

Nos marcos desse discurso, o direito não poderá ser superior à estrutura econômica nem ao desenvolvimento cultural da sociedade por ela condicionado (EYMAR, 1987, p. 106). Somente na última fase do desenvolvimento da sociedade comunista, no lugar do princípio relativamente igualitário de que “a cada qual segundo seus méritos”, ainda presente nos limites do horizonte burguês, regerá, segundo Marx, o princípio “de cada qual segundo suas capacidades; a cada qual segundo suas necessidades” (EYMAR, 1987, p. 106).

De acordo com o enunciado de Stoyanovich (1977, p. 125) “o direito igual que esta fase do comunismo permitirá realizar não será já direito: será uma ausência do direito, um não direito, um direito extinto, do que se conclui que um direito “justo” não é nunca possível”. Ali onde se realiza a justiça, que veria identificada para Marx com “a igualdade na última fase do comunismo, o direito havia de desaparecer necessariamente” (EYMAR, 1987, p. 106). É possível inferir desses enunciados, que para o marxismo, o direito moderno é uma criação do Estado liberal e, portanto, da burguesia. Por aí justifica-se a sua resistência ao Estado e ao Direito.

Como podemos deduzir, para o discurso do marxismo a revolução do proletariado objetivava construir o comunismo, embora a passagem do capitalismo para o comunismo implicasse um período de transição - o socialismo -, caracterizado pela coletivização dos meios de produção e pela igualdade real no sentido de que os cidadãos devem ocupar as posições, de acordo com a capacidade e a necessidade de cada um. Na *Crítica ao Programa de Gotha*, Marx afirma que “entre a sociedade capitalista e a sociedade comunista, medeia o período de transformação revolucionária da primeira na segunda. A este período corresponde também um período político de transição, cujo Estado não pode ser senão a Ditadura Revolucionária do Proletariado”. (MARX, 1875 *apud* LENIN, 1975, p. 97).

O sentido instrumentalista de Estado socialista como ditadura do proletariado enunciado por Marx e seus colaboradores, não é de todo hegemônico dentro da formação discursiva do socialismo. Na prática articulatória do socialismo, outros discursos se apresentam como elementos ou demandas democráticas na disputa por hegemonia. No discurso de Poulantzas (1981), por exemplo, o Estado não é enunciado como instrumento da burguesia no sentido de ele que não é propriedade dessa classe. Ele é enunciado como uma arena política, na qual as classes sociais lutam pela afirmação de seus interesses de classe. Para esse pensador,

[...] o Estado é na sua ossatura institucional, a resultante do processo nacional de luta de classes, ou seja, da luta da burguesia contra a classe operária, mas também da classe operária contra a burguesia. Assim como a cultura, a língua ou a história nacional, o Estado é um campo estratégico revolvido, de lado a lado, por lutas e resistências operárias e populares que nele estão inscritas, ainda que de maneira deformada, e que irrompem sempre a capa de silêncio que o Estado coloca sobre a memória operária. (POULANTZAS, 1981, p. 137).

Com esse enunciado, a permanência do Estado nacional, na transição para o socialismo, não tem o sentido de uma sobrevivência lamentável, senão o de uma necessidade positiva. Isto porque

[...] o Estado nacional como meio e objetivo das lutas operárias, é também reapropriação pela classe operária de sua própria história. O que certamente não pode ser feito sem a transformação do Estado, mas que coloca a questão de uma determinada permanência desse Estado, sob seu aspecto nacional, na transição para o socialismo. (POULANTZAS, 1981, p. 137).

O discurso de Kautsky (1979) enuncia igualmente severas críticas ao caráter antidemocrático da ditadura do proletariado materializada pela Revolução Russa. Segundo esse pensador, o socialismo real vivido na forma de ditadura sob o comando dos bolcheviques, não correspondeu a uma sociedade democrática. À democracia proletária, ele contrapõe o sentido de democracia pura, enunciada como um regime político, forma de governo conduzido pelo poder da maioria, conquistado pela via pacífica do sufrágio universal e, desse modo, como poder político representante da maioria, independente dos interesses de classe. Sua crítica tem por argumento básico a oposição entre o que ele chama de método ditatorial e método democrático, utilizados respectivamente, pela Revolução Russa e pela Comuna de Paris.

Para Kautsky (1979), a Revolução Russa permitiu a um partido socialista tomar a direção de um grande país, o que ele julga ser um acontecimento mais importante do que a tomada do poder pelo proletariado parisiense, em março de 1871. Considera, no entanto, que a Comuna de Paris ultrapassou a República Soviética em um aspecto: ela representou a obra de todo o proletariado porque o conjunto todas as correntes socialistas estiveram nela representadas. Não houve exclusão ou omissão de qualquer corrente, enquanto o partido bolchevique tomou o poder à revelia de outros partidos socialistas e impôs uma ditadura, cuja finalidade não foi refutar a opinião oposta, mas suprimir violentamente sua expressão. Como o poder político soviético é restrito a uma elite - o partido comunista -, que dirige o proletariado, ele põe em dúvida a legitimidade desse poder enquanto representante dos interesses do proletariado (a maioria) pelo fato de que nunca fora submetido à aprovação do sufrágio universal.

Nos seus enunciados, Kautsky (1979) ressalta a importância da maturidade do proletariado, considerando-a uma exigência e condição objetiva para a realização do socialismo. Essa maturidade implica na capacidade de essa classe social expressar politicamente a sua vontade pelo socialismo. No seu discurso, ele afirma ser impossível antecipar a certeza de que um povo está maduro para o socialismo enquanto a maioria desse povo mantenha atitude hostil para o socialismo ou não queira nem mesmo ouvir falar dele (KAUSTY, 1979).

A democracia, para Kautsky (1979), exerce influência sobre o processo de amadurecimento do proletariado e o socialismo sem democracia não é digno de consideração. Ele enuncia o socialismo não somente como a organização coletiva da produção, mas, igualmente, a organização democrática da sociedade. Trata-se da vontade comum construída pela consciência dos direitos civis e políticos que se materializa através de um governo regulado pela lei como forma de organizar as massas e garantir-lhes estes direitos, o que corresponderia ao estágio de maturidade do proletariado:

Enquanto luta de massas, a luta de classe do proletariado exige a democracia [...] é necessário ter bastante democracia para organizar as massas e informá-las regularmente [...] não se pode organizar as massas na ilegalidade, uma organização ilegal não pode ser democrática (KAUTSKY, 1979, p. 15).

Opondo-se radicalmente ao método ditatorial utilizado pelo socialismo soviético, Kautsky (1979) condena a violência revolucionária mesmo diante dos argumentos de Lenin quando este enuncia a violência revolucionária como forma de enfrentar a violência burguesa: “a ditadura revolucionária do proletariado é violência contra a burguesia; e esta violência é necessária [...] devido à existência do militarismo e da burocracia” (LENIN, 1975, p. 21-22). Recorrendo mais uma vez ao argumento da maturidade do proletariado, Kautsky (1979, p. 8) o contesta nesse enunciado:

É verdade que a classe dominante recorre à violência, mas não é menos verdade que se o proletariado se convence dos seus direitos democráticos e se torna poderoso do ponto de vista numérico e intelectual, as forças repressivas dependem da vontade do povo (milícias) e aí a ‘ditadura capitalista’ terá dificuldades para mobilizar os instrumentos de repressão necessários à supressão violenta da democracia.

Em sua obra *A Revolução Proletária e o Renegado Kautsky*, escrita em outubro-novembro de 1918, Lenin refuta enfaticamente os enunciados e as críticas de Kautsky contidas em sua brochura - *A Ditadura do Proletariado* -, escrita também em 1918, a qual, segundo ele, “oferece o exemplo mais flagrante da mais completa e da mais vergonhosa bancarrota da II Internacional, de que há já longo tempo falam todos os socialistas honestos de todos os países” (LENIN, 1918, p. 9). Para Lenin (1918), Kautsky rompeu com o marxismo e o acusa de distorcer os enunciados do discurso marxista, particularmente os de Marx e Engels sobre a ditadura do proletariado, quando enuncia um sentido de ditadura como supressão da democracia ou despotismo. Nesse particular, assim se pronuncia: “[...] é uma confusão tão monstruosa no plano teórico, uma recusa tão total do marxismo, que Kautsky, confessemos-lo, ultrapassou de longe Bernstein” (LENIN, 1918, p. 13-14).

A comparação com Bernstein (1978) deve-se ao discurso desse pensador com enunciados revisionistas sobre o marxismo, conforme argumentamos no primeiro capítulo, o qual também surgia como corte antagônico ao discurso da ditadura do proletariado na sua pretensão de representar o Estado Socialista.

Bernstein (1978) e Kautsky, teóricos do Partido Social-Democrata da Alemanha, responsáveis pela progressiva mudança do partido com relação ao objetivo de tomar o poder através da revolução, acreditavam na possibilidade da chegada a ele através das eleições. Essa crença era motivada pelos resultados do partido nas eleições.

Muito criticado pelos marxistas ortodoxos, Bernstein (1978) foi o primeiro grande revisionista da teoria marxista. Sua crítica ao determinismo econômico do materialismo histórico considerava que, para além dos fatores econômicos, existiam outros fatores que determinam os fenômenos sociais. Enunciava a autonomia do político com relação à infraestrutura. Não acreditava no devir inevitável do socialismo por motivos econômicos. Segundo ele,

[...] o socialismo chegaria mais tarde ou mais cedo, sim, mas por motivos morais, por ser o sistema político mais justo e solidário. [...] Recusava a via da violência revolucionária para atingir o socialismo (como o socialismo era inevitável por motivos morais, não era necessário derramar sangue por ele - acabaria por chegar um dia). (BERNSTEIN, 1978, p. 15).

Bernstein igualmente enunciava a crença de que o socialismo seria alcançado ainda no interior do capitalismo, à proporção que os trabalhadores fossem conseguindo uma qualidade de vida digna através da conquista de seus direitos. Seria, portanto, uma revolução cultural e política mediada pela ética: “Sem a necessidade de uma revolução, a ética pode ser restaurada para o socialismo em um sistema capitalista, com o Estado como um bem essencial para os trabalhadores” (BERNSTEIN, 1978, p. 16). Ao enunciado do *sujeito político classe* do marxismo revolucionário, ele opunha seu enunciado de *sujeito ético* por acreditar que no processo pelo qual os trabalhadores vão sendo liberados da necessidade econômica, emergirá o juízo ético que não será orientado pelos interesses e imediatos de um sujeito classe.

Contra os argumentos da social-democracia sobre a possibilidade de haver democracia em uma sociedade de classes, Lenin contra-argumentava enfaticamente enunciando que “enquanto existirem classes distintas, não se pode falar em democracia pura, mas somente em democracia de classe [...] a história conhece somente a democracia burguesa, que substitui o feudalismo e a democracia proletária que suplanta a democracia burguesa” (KAUTSKY; LENIN, 1979, p. 105).

No confronto discursivo com Kautsky, Lenin afirma que ele conhecia profundamente a doutrina de Marx e a distorcia por oportunismo político posto ter trabalhado “como renegado muito tempo antes que os bolcheviques tomassem o poder e tivessem sido, por esta razão, condenados por Kautsky” (KAUTSKY; LENIN, 1979, p. 12).

Numa brochura publicada em Genebra, em 1915, e traduzida na mesma época em alemão, Lenin dizia, a propósito do “kautskismo”:

Kautsky, a maior autoridade da II Internacional, oferece o exemplo eminentemente típico e brilhante da forma como o reconhecimento verbal do marxismo conduziu de fato à sua transformação em “strouvismo ou em “bretanismo” (ou seja, numa doutrina burguesa liberal que admite a luta “de classe” não revolucionária para o proletariado, o que foi expresso de uma forma particularmente penetrante pelo escritor russo Strouvé e pelo economista alemão Bretano) [...]. Com a ajuda de sofismas patentes, esvazia-se o marxismo da sua essência viva, revolucionária; aceita-se tudo no marxismo, com exceção dos meios de luta revolucionária da sua propaganda e da sua preparação, da educação das massas precisamente neste sentido. Desprezando todos os princípios, Kautsky “concilia” a tese fundamental do social-chauvinismo, a aceitação da defesa nacional na guerra atual, com uma concessão diplomática e ostentatória às esquerdas:

a abstenção no voto dos créditos, a expressão verbal do seu espírito de oposição etc. Kautsky [...] que assinou o manifesto de Basileia¹⁴ sobre a utilização revolucionária da guerra de amanhã, esforça-se hoje por justificar e abrilhantar de todas as maneiras o social-chauvinismo [...], alia-se à burguesia para desvirtuar qualquer ideia de revolução e qualquer medida visando uma luta revolucionária direta. A classe operária não pode atingir os seus objetivos de revolução mundial sem manter uma luta implacável contra esta renegação, esta cedência, esta baixa complacência para com o oportunismo, este incrível aviltamento do marxismo no plano teórico. O kautskismo não é produto do acaso, é sim o produto social das contradições da II Internacional, da fidelidade verbal ao marxismo aliada à submissão fatal ao oportunismo. (ZINOVIEV; LENIN, 1915, p. 13-14 *apud* LENIN, 1918, p. 9-10).

Antagonizando com os enunciados relacionados à democracia pura, acima das classes e dos que defendiam a igualdade dos direitos, Lenin, ao que parece, não acreditava na possibilidade de haver igualdade entre exploradores e explorados, e por essa razão defendia a democracia proletária como uma demonstração histórica da participação das massas na gestão do Estado socialista. Para ele,

[...] a democracia proletária, de que o regime soviético é uma das formas, deu à democracia desenvolvimento e extensão desconhecidos no mundo, em proveito da imensa maioria da população, em proveito dos explorados e dos trabalhadores [...]. O primeiro no mundo [...] a chamar as massas exploradas ao governo foi o poder dos soviets. (LENIN, 1979, p. 109-110).

Sorel (1978), outro revisionista merecedor de destaque, desacreditando da prática eleitoral e da atuação parlamentar da social-democracia alemã, da cientificidade econômico-material do marxismo, e questionando a validade das teorias centrais da doutrina de Marx - “a teoria do valor, da pauperização, da concentração das riquezas e da produção” (SOREL, 1978, p. 19) -, enuncia que a verdadeira ação política, enquanto expressão de uma atitude revolucionária vem da vontade e da espontaneidade das massas trabalhadoras motivadas por um mito. Para ele, o surgimento do cristianismo, da Reforma Protestante e da Revolução Francesa construíram momentos históricos equivalentes, que foram mitificados

¹⁴ Manifesto de Basileia se refere ao Manifesto contra a guerra adotado por unanimidade pelo Congresso Extraordinário da II Internacional, sediado na Basileia de 24 e 25 de novembro de 1912. O manifesto sublinhava os objetivos da rapina da guerra preparada pelos imperialistas e exortava os operários de todos os países a travarem uma luta resoluta contra ela. No caso de a guerra imperialista ser desencadeada, o manifesto recomendava aos socialistas de se aproveitarem da crise econômica e política provocada pelas hostilidades para travar a luta pela revolução socialista. Os chefes da II Internacional, Kautsky, Vandervelde e outros, votaram no Congresso pelo manifesto. Mas em 1914, no início da guerra mundial imperialista, fingiram esquecer o Manifesto de Basileia e alinharam ao lado dos seus governos imperialistas (LENIN, 1918, p. 142).

“como conjunto de imagens percebidas instantaneamente, intuições, capazes de evocar com a força do instinto o sentimento de luta” (SOREL, 1978, p. 23). Para esse pensador francês a revolução socialista seria um mito sobre o qual assim se pronuncia:

Pode-se falar indefinidamente de revoltas sem provocar jamais um movimento revolucionário, enquanto não houver mitos aceitos pelas massas. [...] (Os mitos) não são descrições de coisas, mas expressões de vontades. [...] Um mito não poderia ser refutado, pois no fundo é idêntico às convicções de um grupo, é a expressão dessas convicções em linguagem de movimento, sendo, portanto, indecomponível em partes que possam ser aplicadas num plano de descrições históricas (SOREL, 1978, p. 49-50).

Sorel (1978) acreditava na possibilidade de haver união na sociedade quando certos grupos sociais conseguissem impor uma concepção de organização social, gestada no interior de suas convicções e inspiradas por um mito, o que ele denominava de blocos. Para isso, enunciava sua estratégia política do sindicalismo revolucionário com convicções inovadoras em relação ao Estado, à organização dos trabalhadores e à forma de luta social. Defendia a abolição do Estado porque entendia que a revolução socialista não consistiria na conquista do Estado pelo proletariado, nem na construção histórica da ditadura do proletariado, tampouco, no Estado de todas as classes.

Sobre a organização dos trabalhadores, ele creditava apenas à estrutura sindical legitimidade para representar o proletariado em razão dos sindicatos virem da organização operária das fábricas. Descreditava, portanto, os partidos políticos e a estrutura parlamentar porque os considerava ilegítimos, na medida em que eram constituídos por intelectuais que se auto atribuíam a direção política dos trabalhadores. Ademais, eram desnecessários porque os trabalhadores não necessitavam conquistar o poder político representado pelo Estado, mas a sua destruição.

Referindo-se à forma de luta social, atribuía à greve geral o formato típico da prática revolucionária dos sindicatos. Em sua obra *Reflexões sobre a Violência*, publicada na França em 1908, Sorel dedicou muito esforço à temática da greve geral. Segundo ele, essa forma de luta teria o poder de formar a consciência revolucionária; de educar as massas operárias para o espírito revolucionário inaugurando uma nova ética dos construtores do socialismo; de construir a “nova

moral dos produtores” na qual “o novo protagonista da história, o proletariado, deverá realizar, contra o egoísmo da sociedade burguesa-industrial, a ética do socialismo” (SOREL, 1975, p. 17). Segundo ele, a revolução ocorreria, antes de tudo, na consciência. Não consta.

Como visto, Sorel resgata o papel da ética e da moral na prática sindical da revolução socialista, e ao sujeito ético enunciado por Bernstein, opõe seu enunciado de sujeito jurídico dotado de consciência jurídica e de subjetividade revolucionária, que corresponderiam à “consciência de um conjunto de direitos que opõem o proletariado, à classe adversária, e da constituição de um conjunto de instituições que os consolidem” (SOREL, 1975, p. 71).

Kautsky, Bernstein e Sorel foram considerados os maiores revisionistas do marxismo. No entanto, na opinião de Eric J. Hobsbawn, Gramsci foi o maior marxista ocidental do século XX, dado ter sido não apenas um revisionista, mas um teórico de peso que ampliou grandemente o marxismo para além dos postulados predominantemente econômicos. Buci-Glucksmann, (1980, p. 19-20), foi mais enfática ao afirmar Gramsci como o maior teórico da revolução no ocidente. Sua biografia (FRAZÃO, 2022) e o legado de sua obra confirmam a legitimidade desse julgamento.

Nascido na Sardenha em 1891, Gramsci ao longo da vida foi ativista político, jornalista e intelectual. Na Universidade de Turim, onde estudou, recebeu forte influência dos socialistas, chegando a se filiar ao Partido Socialista Italiano (em 1913), do qual foi dirigente da ala esquerda aos vinte e dois anos de idade, e participou de várias publicações periódicas do partido, entre elas o *Avanti*, publicação oficial, e da revista *L' Ordini Nuovo* (em 1919), por ele fundada. Após romper com o Partido, tornou-se um dos fundadores do Partido Comunista da Itália, vindo a ser um dos líderes e o seu representante na Terceira Internacional realizada em Moscou em 1922. Três anos depois criou o órgão de imprensa oficial do partido - *L' Unità* - e nesse mesmo ano foi eleito deputado pelo Vêneto.

Seguindo a orientação leninista, o Partido Comunista Italiano tinha por objetivo a destruição do Estado burguês e a abolição do capitalismo pela revolução socialista e pela ditadura do proletariado, mas Gramsci conseguiu mudar essa orientação por ocasião do seu II Congresso realizado na cidade de *Lyon*, com a aprovação das *Teses de Lyon*, elaboradas por ele, nas quais estabeleceu a

ampliação das bases sociais do comunismo ampliando-o para todas as classes de trabalhadores.

Sua atuação como Militante político e líder partidário foi interrompida com a ascensão do fascismo liderado por Mussolini, que começava a se revelar por meio da promulgação de leis, da concentração de poderes do chefe de Estado, do fechamento dos jornais de oposição, da dissolução dos demais partidos e da perseguição a seus líderes. Exilados em Paris, os dirigentes oposicionistas formaram uma frente antifascista. Em 1926, aos trinta e cinco anos, Gramsci foi processado, detido e preso em Roma. Condenado pelo Tribunal Especial a mais de vinte anos de reclusão em Turim, passou o resto de sua vida encarcerado. Em 1934, com a saúde frágil, recebeu a liberdade condicional, que pouco desfrutou, pois viria a falecer na Itália em 1937, aos 46 anos.

Encarcerado, Gramsci foi capaz de produzir uma grande obra contida nos “*Cadernos do Cárcere*” que reúnem uma revisão original do pensamento de Marx, no sentido histórico, com o intuito de contribuir para modernizar o legado comunista e adaptá-lo às condições da Itália. Posteriormente, as cartas escritas aos parentes e amigos durante sua prisão, foram reunidas e publicadas na obra *Cartas do Cárcere*.

Nos *Cadernos*, ele se referia ao marxismo e ao materialismo histórico como filosofia da práxis, pois os entendia como um corte antagônico à filosofia tradicional, sendo, portanto, autônoma, independente e original. Para ele, “a filosofia da práxis se [tornaria] gnosiologia da política”. Atravessaria campos novos: “o da linguagem, da cultura e da filosofia enquanto superestrutura” (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 456), ao tempo em que uniria as partes constitutivas da doutrina do marxismo: o econômico, o político e o filosófico.

A obra de Gramsci expressa o quanto o seu pensamento filosófico-teórico foi construído a partir de uma relação dialética entre a filosofia da práxis - o materialismo histórico-dialético - e de sua prática política de militância nos partidos socialista e comunista da Itália. Tendo ela como cenário a nova conjuntura internacional e nacional da luta de classes no centro da curva tão difícil dos anos 30 do século XX, dispondo dos instrumentos intelectuais da época, “ele se propôs uma nova tarefa: refundamentar a filosofia do marxismo à luz do leninismo, mas confrontando-a com as experiências culturais, políticas e históricas do movimento operário europeu, e mais particularmente italiano”. (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p.

31). Nessa conjuntura, segundo Buci-Gluksmann (1980), eram evidentes a crise do Estado liberal, a natureza do fascismo e do Estado fascista, a novidade do Estado dos soviets, sua evolução na URSS, a experiência dos Conselhos, os problemas do Estado socialista, fatos que o motivaram a reconstruir o conceito de Estado. O foco da reflexão teórica gramsciana foi a enorme resistência do aparelho de Estado presente nas sociedades ocidentais, nos países capitalistas desenvolvidos. Para a autora, tal resistência “obriga Gramsci a pensar uma nova via para o socialismo nesse tipo de sociedade, na qual as ‘reservas organizacionais’ das classes dominantes são (em período de crise) sempre maiores do que poderia se suspeitar”. (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 27).

Nos *Cadernos do Cárcere*, Gramsci enuncia um novo sentido de Estado: o Estado integral, também denominado por Buci-Glucksmann (1980) de Estado ampliado, superando seu sentido de instrumento nas mãos da burguesia enquanto sujeito político classe dotada de vontade. Em oposição a esse sentido voluntarista-instrumentalista da relação entre burguesia e Estado, Gramsci enuncia uma relação não mecanicista entre Estado/classe na qual existe uma homogeneidade entre infraestrutura e superestrutura, sociedade política e sociedade civil, dominação (força) e consenso. Para ele “o Estado é todo o conjunto de atividades teóricas e práticas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não somente a sua dominação, mas também consegue obter o consenso ativo dos governados” (GRAMSCI; MAC, 1955 *apud* BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 129). Até então, o conceito de Estado era

[...] ordinariamente entendido como a sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo para adaptar as massas populares ao tipo de produção e à economia de uma dada época), e não o *equilíbrio entre a sociedade política e a sociedade civil* (ou hegemonia que um grupo social exerce sobre a sociedade nacional inteira, por meio de organizações pretensamente privadas, como a Igreja, os sindicatos, as escolas). (GRAMSCI, Caderno I, 33 *apud* BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 36).

No enunciado de Estado integrado, Gramsci estabelece distinção entre dois sentidos de Estado, ou dois momentos da articulação do campo estatal: o Estado em sentido estreito, e o Estado em sentido amplo. No primeiro, o Estado é representado pelo governo, pelo aparelho de Estado (exército, polícia, administração, burocracia) quando exerce funções coercitivas e econômicas. No

segundo, o Estado não exerce a função coercitiva com base apenas na dominação (na ditadura) porque ela é inseparável da sua tarefa educativa e formadora que objetiva conciliar o aparelho produtivo com a moralidade das massas populares para obter o consenso. Essa tarefa “tem sempre por fim criar tipos de civilização [*civiltá*] novos e mais elevados, de adaptar a *civiltá* e a moralidade das massas populares mais amplas às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho produtivo” (GRAMSCI, Caderno I, 33 *apud* BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 128).

Para o cumprimento dessa tarefa educativa estatal, a hegemonia, entendida como “direção intelectual e moral de uma classe sobre a sociedade, [...] ainda que ao preço de ‘equilíbrios de compromisso’ para salvaguardar seu próprio poder político” (GRAMSCI, Caderno I, 33 *apud* BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 128), é incorporada ao Estado. O equilíbrio no sentido gramsciano, “define sempre uma correlação de forças contraditórias, que põe em jogo o que Gramsci chama de ‘a base histórica do Estado’”. (GRAMSCI, Caderno 7, 28 *apud* BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 130).

Para a construção da hegemonia de uma classe, diferentemente de Sorel - que descreditava os intelectuais e os partidos políticos no processo de construção do socialismo -, Gramsci atribuiu funções especiais a ambos. Rejeitando a concepção reducionista de intelectual como homem instruído, letrado ou filósofo, ele criticava qualquer definição idealista e humanista desse homem “como criador desinteressado, produtor de uma filosofia ‘pura’, não contaminada pelas relações sociais. Como se todo saber não contivesse também uma relação prática com o saber, portanto, ideológica” (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 46).

Em *A Questão Meridional* cartas que, segundo a citada autora, Gramsci teria julgado “rápidas e superficiais”, ele trata a problemática da relação Norte-Sul na Itália, a situação de atraso e subdesenvolvimento econômico em que se achava o Sul do país no início do século XX - a região do Mezzogiorno. Refletindo sobre a função social dos intelectuais para as classes sociais, ele teoriza sobre o desenvolvimento desigual entre o Sul rural da Itália, pobre e atrasado, e o Norte, industrial e desenvolvido, contexto que expressava as relações cidade/campo, Norte/Sul, o qual poderia ser estudado em suas formas culturais. Com esse olhar, ele se interessou por um tipo de desenvolvimento mais estratégico: o desenvolvimento cultural desigual que refletia “uma estrutura diferente das classes

intelectuais, uma dissimetria de sua relação com o Estado” (GRAMSCI, Caderno 1, 43 *apud* BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 42).

No Sul atrasado (por ele considerado uma colônia do Norte), onde praticamente não existia desenvolvimento capitalista, reinava a dominação dos grandes proprietários de terra, havia predominância dos intelectuais tradicionais originários da burguesia rural (pequenos e médios proprietários de terra), a exemplo do advogado ou rábula, do notário, dos padres e dos funcionários “que põem as massas camponesas em contato com os proprietários de terra por intermédio do *aparelho de Estado*” (GRAMSCI, Caderno 1, 43 *apud* BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 42) e faziam a mediação política entre as massas camponesas desagregadas e os proprietários de terra, e constituíam três quintos da burocracia estatal, Gramsci a eles se reporta:

Os intelectuais tradicionais, com seu espírito de corpo e de casta, constituem realmente uma elite dirigente mediadora do consenso entre Estado e sociedade. São, no sentido pleno, ‘funcionários das superestruturas’, *porta vozes* do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político. Seu estudo está ligado aos dos diferentes *aparelhos de hegemonia* da classe dominante, cuja expansão eles asseguram. (GRAMSCI, Caderno 1, 43 *apud* BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 42, grifo do autor).

Como exemplo de *aparelho de hegemonia de uma classe*, em suas múltiplas articulações e subsistemas, no *Caderno I Gramsci* (*apud* BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 36) enuncia: “aparelho escolar (da escola primária à universidade), aparelho cultural e editorial (das bibliotecas aos museus), organização da informação (jornais, diários, revistas) sem esquecer a Igreja, o quadro de vida e até o nome das ruas [...]”. No Norte industrial desenvolvido, em razão do desenvolvimento cultural desigual, predomina outro tipo de intelectual, o *intelectual moderno*: “O de tipo técnico industrial, que serve de vínculo entre a massa operária e a classe capitalista” (GRAMSCI, C. I, 43 *apud* BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 43). No entanto, esse vínculo não é de submissão da classe operária ao domínio da classe burguesa. O técnico não é o “ideólogo político” da burguesia uma vez que ao contrário do Sul, no Norte o vínculo da classe operária não dependia de uma camada intelectual nova. Dependia, sim, das organizações sindicais e dos partidos políticos:

[...] a função política de organizador do consenso, própria dos intelectuais rurais e dos grandes intelectuais, verdadeiros agentes das classes dominantes, não se reproduz sob a mesma forma para os intelectuais urbanos. Porém mais que isso: a situação é literalmente invertida, devido à influência da classe operária e de seus “intelectuais orgânicos” (políticos). Mais diretamente vinculados à produção, os intelectuais urbanos, longe de se colocarem como “organizadores ideológicos da classe dominante”, encontram-se sob efeito político da luta de classe operária, que deve organizá-los e aliá-los ao seu combate. (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 44).

Por essa razão, segundo a autora, Gramsci, no período em que houve a ocupação das fábricas de Turim (1920), se esforçava para convencer os empregados, os técnicos e os engenheiros a participarem do movimento dos Conselhos de Fábrica. Para ele, a predominância de um tipo de intelectual sobre o outro dependia do grau de desenvolvimento capitalista:

Os intelectuais do velho tipo eram o elemento organizador de uma sociedade de base essencialmente camponesa e artesanal: para organizar o Estado, para organizar o comércio, a classe dominante produziu um tipo particular de intelectual. A indústria introduziu um novo tipo de intelectual: o quadro técnico, o especialista da ciência aplicada. Nas sociedades onde as forças econômicas se desenvolveram em um sentido capitalista, a ponto de absorver a maior parte da atividade nacional, prevaleceu o segundo tipo de intelectual, como todas as suas características de ordem e disciplina intelectual. (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 44).

Quando o proletariado se colocou como moderno protagonista da história italiana e da Questão Meridional, Gramsci enunciou uma dupla relação entre a classe operária e os intelectuais. Uma se refere ao fato de que o proletariado, para se organizar como classe, necessitava de intelectuais, isto é, de dirigentes: “certamente é importante e útil para o proletariado que um ou mais intelectuais adiram a título individual ao seu programa, à sua doutrina, se fundam ao proletariado e sintam-se parte integrante dele” (GRAMSCI, 1971, C.P.C, p 157-158 *apud* BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 45).

Esse intelectual, ao entrar no Partido, iria se reunir com os seus intelectuais políticos, os intelectuais do proletariado: intelectuais orgânicos, “capazes de desenvolver uma luta de classes hegemônica em *todos os aparelhos de hegemonia* da classe dominante. Capazes de assumir todas as funções de uma sociedade integral (tanto econômicas quanto políticas e culturais)” (GRAMSCI, C.4, 49 *apud* BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 57, grifo do autor).

Gramsci (1978c) também atribuía uma função de peso aos partidos políticos, vistos por ele como o Moderno Príncipe de Maquiavel. No entanto, esse príncipe não poderia ser um indivíduo concreto, conforme o pensamento de Maquiavel. Tratava-se de um elemento complexo da sociedade, responsável pela formação de uma vontade coletiva. Nessa perspectiva, a função do partido de vanguarda consistia, de resto, em “soldar os intelectuais orgânicos de um grupo e os intelectuais tradicionais” para formar seus quadros políticos. No entanto, a formação desses quadros não era suficiente para a construção da hegemonia da classe operária na revolução italiana. E ele então afirma outra relação entre a classe operária e os intelectuais. Estes não podem ser reduzidos a indivíduos, eles têm que se elevar à condição de sujeito político massa.

Sobre a aliança do proletariado e dos intelectuais como massa, Gramsci enuncia:

Hoje, são os intelectuais como *massa* e não como indivíduos que nos interessam [...] É tão importante quanto útil que se opere na *massa* dos intelectuais uma ruptura de caráter orgânico, historicamente determinada: que se manifeste como formação de massa uma tendência de esquerda no sentido moderno do termo, isto é, uma virada em direção ao proletariado revolucionário (GRAMSCI, 1971, C.P.C, p 157-158 *apud* BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 46).

Com esse enunciado, ele acrescenta a necessidade de ser criada uma terceira força motriz para a revolução italiana: os intelectuais como massa, ao lado das outras duas forças nacionais - o proletariado e os camponeses. Segundo a autora citada, em *A Questão Meridional*, Gramsci não consegue aprofundar ou pensar as bases sócio-históricas dessa “fratura à esquerda”. No entanto, no primeiro *Caderno* ele dá *um salto qualitativo* quando enuncia um novo conceito de intelectual, definido por sua *função de organizador* na sociedade e em todas as esferas da vida social. Por intelectual, ele concebeu “toda a massa social que exerce funções de organização em um sentido amplo: seja no plano da *produção, da cultura ou da administração pública*” (GRAMSCI, Caderno 1, p. 43 *apud* BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 46, grifo do autor).

E para que essa organização fosse fundada em uma vontade coletiva, ela devia estar atrelada a um partido político na medida em que se constitui como “a primeira célula na qual se aglomeram germes de vontade coletiva que tendem a se

tornar universais e totais" (GRAMSCI, 1978b, p. 6). A dificuldade de construir essa vontade coletiva nacional-popular, todavia, encontrava-se na postura econômico-corporativa de determinados grupos sociais que impossibilitariam a formação de alianças capazes de ampliar a sua base social. Essa dificuldade havia sido discutida por Lênin que cobrava do partido operário a superação de uma consciência sindicalista na classe operária, com a finalidade de construir atributos teóricos de forma a fundamentar a elevação dessa consciência ao nível da totalidade. Na esteira de Lênin, Gramsci enuncia o imperativo de adesão das massas camponesas, assim como sua participação na vida política não restrita aos grupos urbanos desenvolvidos no campo industrial. A seu ver, "o moderno príncipe tem como função não apenas criar uma vontade proletária, mas uma vontade coletiva nacional-popular, e organizar uma reforma intelectual e moral que possibilite, assim, a superação dos princípios corporativos" (GRAMSCI, 1978b, p. 7-9).

Ele entendia que o partido político seria capaz de aperfeiçoar os dirigentes e a sua capacidade de direção. Mesmo reconhecendo que o partido político era a expressão de um único grupo social, ele lhe creditou a "função de equilíbrio entre os interesses do seu grupo e de outros grupos sociais, ampliando a sua base social e fazendo com que o seu desenvolvimento se processe com o consentimento e o apoio dos grupos aliados, e até mesmo de grupos antagônicos" (GRAMSCI, 1978b, p. 22). Insistentemente, em seu pensamento político e em sua práxis de militante, Gramsci enunciou que "o partido não [lutava] apenas por uma renovação política, econômica e social, mas também por uma revolução cultural, pela criação e desenvolvimento de uma nova cultura" (COUTINHO, 1999, p. 172).

Para Gramsci, a construção do socialismo na Itália não deveria seguir a rota da revolução armada, tampouco deveria ter como exigência a industrialização do Sul. A condição era a união entre as classes exploradas: a operária e os camponeses do Sul, formando um novo bloco histórico, entendido como

[...] a articulação interna de um momento histórico preciso. É necessário que estrutura e superestrutura estejam ligadas organicamente, para garantir a harmonia do bloco, sendo estrutura a base econômica, o conjunto das forças materiais de produção, e a superestrutura, seu reflexo, formado pela sociedade civil e pela sociedade política. (PORTELLI, 1998, p. 47).

Como podemos conferir, o pensamento político de Gramsci traz contribuições relevantes para o marxismo, sobretudo em termos da sua teoria do Estado e da tese de Marx sobre a necessidade do fim do Estado, a qual ele não nega, mas a ressignifica quando enuncia um movimento particular que caracteriza a formação do Estado (BUCI-GLUCKSMANN, 1980). Em um momento inicial, foi configurado como Estado coerção, seguido de um momento de transição no qual o Estado se amplia, e integra a sociedade civil e sociedade política, como ocorreu nas sociedades ocidentais, e finalmente, o momento em que a sociedade civil, obtendo o consenso entre as classes sociais, acaba com a coerção estatal resultando no fim do aparelho estatal clássico e no surgimento de uma sociedade regulada.

O Estado ampliado seria o momento em que a classe operária conquistaria a hegemonia cultural e a hegemonia política constituindo um *Bloco Histórico* eminentemente político e cultural, formado a partir de sua condição de classe nacional, hegemônica e dirigente, resultando em uma sociedade capaz de autogovernar-se.

Bloco político e cultural, ao mesmo tempo em que econômico, ele exige uma relação orgânica entre povo e intelectuais, governantes e governados, dirigidos e dirigentes. A revolução cultural, enquanto adequação permanente da cultura e da prática, não é nem um luxo nem uma simples garantia: ela é uma dimensão própria do autogoverno das massas e da democracia (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 362).

O fim do Estado enunciado por Gramsci correspondia ao fim do Estado burguês no qual imperava a coerção para assegurar a exploração. É na sociedade regulada, enquanto determinado estágio do desenvolvimento maduro da sociedade civil, que Gramsci enuncia um tipo de organização democrática e popular. Para ele, democracia e hegemonia caminhavam juntas, e ambas, necessariamente, exigiam a construção do consenso que afasta a coerção.

Certamente é um processo de construção de ordem socialista muito diferente do que se viu implementado na realidade. E não se pode esquecer, em memória de Gramsci, que ele foi um combatente, ainda que encarcerado e a distância, de Stálin, o homem que lançou as bases da deturpação do marxismo. O que Gramsci propõe é um processo democrático e pluralista, adequado à realidade dos países com sociedade civil forte e participativa, para a construção de uma sociedade efetivamente democrática, pluralista e justa. (ALVES, 2020, p. 51).

O pensamento político de Gramsci tem inspirado muitos teóricos contemporâneos críticos do marxismo revolucionário, bem como os que se denominam pós-marxistas, a exemplo de Laclau e Mouffe os quais, ampliando o conceito de hegemonia, enunciam uma teoria da democracia radical e plural como estratégia socialista, que tomamos como referência para este trabalho, e cujos conceitos sistematizamos no primeiro capítulo.

Dardot e Laval (2017), pensadores políticos contemporâneos, trazem importante contribuição teórica para enfrentamento do capitalismo, quando enunciam o *princípio político do comum*. Gerado no interior da prática social anticapitalista, através das lutas travadas pelos movimentos ambientais e sociais no mundo, esse princípio visa “à instituição de ‘comuns’, isto é, a disponibilidade para as pessoas dos meios materiais e imateriais necessários a suas atividades coletivas” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 2). Esse princípio busca responder aos anseios humanitários por um novo horizonte civilizatório, no qual seja possível construir novas formas de vida em que mulheres e homens se realizem como seres humanos num mundo ecologicamente preservado.

Os autores advertem que o princípio do “comum” se distancia do sentido convencionalmente enunciado como objeto, coisa ou bem que são apropriados pelos indivíduos. Ele se afasta radicalmente do sentido de propriedade, seja ela privada, coletiva ou estatal. Por isso, se afasta, também, do comunismo enquanto modo de produção organizado a partir do conceito de propriedade coletiva. Qualquer sentido relacionado à apropriação deve ser afastado. O comum, princípio daquilo que nos faz viver juntos, é “o inapropriável como tal [...]. Se o comum tiver de ser instituído, ele só poderá sê-lo como inapropriável - em hipótese alguma como objeto de um direito de propriedade” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 193).

O discurso do comum traz alguns enunciados que merecem destaque: propõe a radicalização da democracia e enuncia o autogoverno das pessoas que realizam “a própria libertação, seja da dominação explícita do Estado, seja da dominação abstrata do sistema econômico vigente” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 2). Alinha-se à determinação do “agir junto” e da “vantagem comum” no sentido de haver concordância sobre o que é justo. Quando uma comunidade política é bem constituída, seus membros deliberam em comum sobre o que é justo fazer ou não fazer. Trata-se de uma “deliberação coletiva que ‘põe em comum’ palavras e

pensamentos' [...] e pressupõe a vontade e a capacidade de se comunicar, partilhar, comungar, participar” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 197). Recomenda o zelo pela “‘igualdade no tomar parte’ (koinónein), que é o próprio ‘pôr em comum’” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 198). Nessa igualdade, destaca-se o enunciado da universalização, no sentido de que o Estado-nação não goza de qualquer privilégio.

Como podemos constatar desse antagonismo discursivo na formação discursiva do socialismo, a questão que parece prevalecer é a natureza da relação entre Estado, Direito, direitos e democracia como expressão de liberdade, igualdade e fraternidade no horizonte do processo de humanização do homem. As questões que então são colocadas dizem respeito aos seguintes aspectos:

Só é possível haver democracia no comunismo, quando não houver mais classes sociais, como pretende o socialismo revolucionário?

As democracias são necessariamente adjetivadas: democracia burguesa, democracia proletária, social-democracia?

A democracia pode conviver com o capitalismo ou só é possível com a mudança do modo de produção na infraestrutura econômica?

É possível haver democracia apenas no plano político?

Seria a consciência ética, uma exigência para a democracia?

Quais as condições para que um Estado seja democrático?

A resposta a essas questões nos parece ser possível quando entra em cena, na prática discursiva da prática articulatória do Estado, um ponto nodal, sobre o qual se referem Laclau e Mouffe (2011), conforme conceituamos no primeiro capítulo. Trata-se do Estado social que inaugura o que Bonavides (2011) enuncia como sendo a Revolução da Fraternidade.

2.4 O DISCURSO DO ESTADO SOCIAL E A REVOLUÇÃO DA FRATERNIDADE

O discurso do Estado social pode ser considerado um ponto nodal na prática articulatória do Estado porque ele interpela enunciados do liberalismo clássico e do socialismo, que se apresentavam como elementos ou demandas democráticas formando dessa forma uma cadeia de equivalência.

Na prática discursiva do Estado social, Bonavides (2011) chama a atenção para a polissemia do termo social, muitas vezes confundido com socialismo. Para

ele, o Estado social não se confunde com o Estado socialista porque não absorve os discursos que se inclinam para o radicalismo, como a abolição do Estado da burguesia e sua ordem econômica. Não se reconcilia, portanto, com o anarquismo - um significativo vazio hoje inteiramente superado -, nem com o marxismo, com todas as suas tendências no processo social da revolução jacobina. Bonavides (2011, p. 211) reconhece, entretanto, que ele foi herdeiro da Revolução Socialista do século XX sem a qual “o mundo estaria ainda atado à cruel liberdade individualista do capitalismo selvagem do século XIX”, razão porque “uma constante explica o aparecimento do Estado social: a intervenção ideológica do socialismo” (BONAVIDES, 2011, p. 183), entendida enquanto um corte antagônico ao liberalismo. Consequentemente, constitui uma expressão do antagonismo entre o Estado liberal e o Estado proletário. Para esse pensador

[...] o Estado social representa efetivamente uma transformação superestrutural por que passou o antigo Estado liberal. Seus matizes são riquíssimos e diversos. Mas algo, no Ocidente, o distingue desde as bases, do Estado proletário, que o socialismo marxista intenta implantar: é que ele conserva sua adesão à ordem capitalista, princípio cardinal a que não renuncia. (BONAVIDES, 2011, p. 184-185).

Paralelamente, fora da questão semântica, a seu ver, o Estado social também não é o novo formato de Estado liberal da burguesia, como apregoa o marxismo, desde que o corte antagônico entre o sistema político marxista e o sistema político ocidental, embora mantenha a sobrevivência da burguesia, atenuou o seu poder e a sua influência de classe. No Estado liberal, a influência e o domínio da burguesia eram completos porque ele detinha o poder político da idade do liberalismo virtualmente intacto. No Estado social, “o Estado tende a desprender-se do controle burguês de classe, e este se enfraquece, passa ele a ser [...] o Estado de todas as classes, o Estado fator de conciliação, o Estado mitigador de conflitos sociais e pacificador necessário entre o trabalho e o capital” (BONAVIDES, 2011, p. 185).

Com efeito, podemos inferir que se trata do tipo de Estado que foi possível se construir historicamente no cenário da luta de classes. Representa, portanto, conquistas e concessões tanto da burguesia como do proletariado. Já não mais representa as posições conservadoras apologéticas da liberdade individual, que se reconciliam no antigo campo discursivo liberal; tampouco representam as tendências radicais da igualdade coletivista do campo discursivo socialista.

Considerando seu princípio de adesão à ordem capitalista, no capitalismo, segundo o autor, o Estado social convive com diferentes sistemas de organização política, desde que o programa não importe em modificações fundamentais de certos postulados econômicos e sociais. Por isso,

[...] a Alemanha nazista, a Itália fascista, a Espanha franquista, o Portugal salazarista foram 'Estados sociais'. Da mesma forma, Estado social foi a Inglaterra de Churchill e Attlee; os Estados Unidos, em parte, desde Roosevelt; a França, com a Quarta República, principalmente; e o Brasil, desde a revolução de 1930. Estado social foi por último, na órbita ocidental, a República Federal Alemã, que assim se confessava e proclamava textualmente em sua Constituição, adotada em Born, antes da unificação. (BONAVIDES, 2011, p. 184).

Para Bonavides (2011), o Estado social convive também com regimes políticos antagônicos, a exemplo da democracia, do fascismo, do nacional-socialismo e do bolchevismo, sendo o último fora da ordem capitalista. Ele argumenta que “todo Estado é poder [...] as formas como esse poder se manifestam ou a maneira como ele se distribui, estas, sim, diferem, conforme se trate do poder de um, de vários ou de todos” (BONAVIDES, 2011, p. 184). Para esse pensador, a noção contemporânea de Estado social nasce quando distintos regimes políticos operam importantes transformações, ainda que superestruturais, buscando “superar a contradição entre a igualdade política e a desigualdade social” (BONAVIDES, 2011, p. 185).

Enunciando a igualdade política como expressão do poder de todos em um sentido republicano, o autor enuncia um novo sentido de Estado social e aponta algumas de suas identidades. Trata-se de um Estado contido juridicamente no constitucionalismo democrático, capaz de positivar os direitos fundamentais das constituições progressivas e libertárias. Portanto, é Estado de Direito, é governo, e é poder responsável por salvaguardar os interesses e a soberania do país. É também um “Estado intervencionista, que requer sempre a presença militante do poder político nas esferas sociais, onde cresceu a dependência do indivíduo, pela impossibilidade em que este se acha, perante fatores alheios à sua vontade, de prover certas necessidades existenciais mínimas”. (BONAVIDES, 2011, p. 200). Por fim,

[...] é a identidade da nação mesma, expressa por um constitucionalismo de libertação, por um igualitarismo de democratização e por um judicialismo de salvaguarda dos direitos fundamentais. Em outras palavras, Estado social é na substância a democracia participativa que sobe ao poder para executar um programa de justiça, liberdade e segurança. (BONAVIDES, 2011, p. 11).

Para concretizá-lo, Bonavides (2011) de justiça a partir dos quais seja possível concretizar o discurso declaratório de direitos fundamentais das quatro dimensões ou gerações de direitos, já teorizados pelo constitucionalismo contemporâneo. A sua construção histórica não ocorre como passe de mágica. É um longo, árduo e contraditório processo que requer muita luta, vontade e determinação políticas. Enunciando, portanto, a identidade do Estado social, o autor afirma que somente quando

[...] o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, conferem, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compara a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado social. (BONAVIDES, 2011, p. 186).

Ao enunciar que o “Estado social é na substância a democracia participativa que sobe ao poder para executar um programa de justiça, liberdade e segurança”, o autor coloca a democracia como conceito chave do Estado social em sua fase contemporânea de afirmação, e a anuncia como um direito de quarta geração:

Tanto quanto o desenvolvimento é a democracia por igual direito do povo; direito de reger-se pela sua própria vontade; e, mais do que forma de governo, se converte, sobretudo, em pretensão da cidadania à titularidade direta e imediata do poder, subjetivado juridicamente na consciência social e efetivado de forma concreta pelo cidadão, em nome e em proveito da sociedade, e não do Estado propriamente dito (BONAVIDES, 2011, p. 186).

Bonavides (2011, p. 14) defende que o Estado social do constitucionalismo democrático, conforme o adjetiva, só terá legitimidade se consagrar os valores de um sistema democrático: “Valores que se prendem na sua expressão participativa a

mecanismos tais como a iniciativa, o plebiscito, o referendo e o voto popular”. Na sua expressão jurídica, tais valores se prendem a “uma doutrina constitucional cuja inspiração maior se cifra na justiça, na igualdade, no estabelecimento da paz social, na cessação dos conflitos de classe, na mudança hegemônica que se traslada do princípio da legalidade para o princípio da legitimidade” (BONAVIDES, 2011, p. 8).

Nessa doutrina, as regras e os códigos dão lugar aos princípios e às Constituições: “Em termos rigorosamente doutrinários, ocorre o primado do princípio sobre a regra, da constituição sobre a lei, do direito sobre a norma, da justiça sobre a segurança” (BONAVIDES, 2011, p. 8-9). Ao mesmo tempo, a doutrina desata os nós que atrelavam a democracia ao liberalismo ao ser teorizada de maneira diferente, “respeitante aos seus vínculos com a liberdade, os quais deixaram de ser abstratos, vagos, subjetivos, genéricos, programáticos e utópicos, para se tornarem objetivos, concretos, positivos, pragmáticos e reais”. (BONAVIDES, 2011, p. 15). Enunciada como um direito fundamental, ingressou na ordem jurídica positiva, concretizou-se em âmbito internacional, mostrou possuir eficácia e concretude advindas de sua penetração na consciência dos povos e dos cidadãos e, finalmente, penetrou no texto das constituições e na letra dos tratados.

A norma democracia, tendo por titular o gênero humano, é, por conseguinte, direito internacional positivo em nossos dias. E o é porque se transforma a cada passo numa conduta obrigatória imposta aos Estados pelas Nações Unidas para varrer do poder, de forma legítima, os sistemas autocráticos e absolutistas que, perpetuando genocídios e provocando ameaças letais à paz universal, se fazem incompatíveis com a dignidade do ser humano. (BONAVIDES, 2011, p. 18).

O autor é enfático ao afirmar que o Estado social contemporâneo compreende todas as gerações dos direitos humanos progressivamente declarados, iniciando pelos direitos individuais, seguidos dos sociais, prosseguindo como os direitos da fraternidade, alcançando, “finalmente, o último direito da condição política do homem: o direito à democracia” (BONAVIDES, 2011, p. 17). Considerando, portanto, sua titularidade, “os da primeira geração pertencem ao indivíduo, os da segunda, ao grupo, os da terceira, à comunidade e, os da quarta, ao gênero humano” (BONAVIDES, 2011, p. 17). Para Bonavides (2011, p. 187), a luta para alcançar o Estado social foi árdua e duradoura, assim como o tem sido para conservá-lo, considerando que

[...] a técnica de implantá-lo sem distúrbios mostra-se, todavia, rodeada de problemas e dificuldades. Basta comparar a sua caracterização constitucional, a palavra dos textos, com a pobreza dos resultados obtidos na realidade. Como ele oscila, frágil, no meio do drama do poder, em face da tempestade de interesses hostis e divergentes, alguns de cunho material, outros de cunho ideológico, todos a lhe contrariarem de fato a aplicação! É como um rio, cujo leito se trabalha [...] por obstruir.

No conjunto dos problemas e das dificuldades para a implantação do Estado social do constitucionalismo democrático, o autor destaca a intervenção neoliberal, a despolitização das massas e a violação da letra constitucional.

Sobre a intervenção neoliberal, o autor reconhece o neoliberalismo como o maior impedimento à concretização dos direitos já assegurados pelo Estado social do constitucionalismo democrático. E, assim se pronuncia:

A dificuldade mais espinhosa à concretização desses direitos procede, como se sabe, da conjuração neoliberal do capitalismo globalizador e sua máquina de poder, que domina mercados e anula, com pactos de vassalagem e recolonização, a soberania dos países em desenvolvimento. Capitalismo de agressão é ele o inimigo mais feroz do estado social porquanto percebe que este o ataca e organiza a resistência dos povos oprimidos. (BONAVIDES, 2011, p. 10).

Surgido como alternativa para o revigoramento do capitalismo em nível mundial, o neoliberalismo busca responder à crise de legitimidade do liberalismo. Ele é hegemônico; é uma ideologia de inspiração capitalista, uma forma de governo, uma política econômica e, sobretudo, uma racionalidade: uma nova razão de mundo (DARDOT; LAVAL, 2016).

Tomado como uma ideologia, esse discurso tem a empresa como modelo de subjetivação. Tendo suas raízes na filosofia do liberalismo clássico que defende a liberdade do indivíduo descolado da comunidade e da coletividade, ele enuncia a importância do indivíduo empreendedor, com total liberdade de escolha em todos os planos da vida, sem a intervenção do Estado. O indivíduo é, para a ideologia neoliberal, o grande rei que decide o que é melhor para a sua vida, independente de que sua escolha seja ou não prejudicial à coletividade.

Essa ideologia, por sua vez, fundamenta seu enunciado de defesa de uma forma de governo regulado por um Estado mínimo, com intervenção estatal apenas nas áreas distantes dos interesses mercantilistas da iniciativa privada. Os interesses econômicos, por conseguinte, devem ser regulados pelo mercado sem a intervenção

do Estado. O discurso neoliberal também enuncia a defesa de uma política econômica fundada em uma economia de mercado, orientada para atender aos interesses dos indivíduos e não às suas necessidades, caso da orientação da economia planificada dos países socialistas. Os interesses individualistas vão sendo cada vez mais fabricados e sofisticados, incluindo produtos supérfluos ou de luxo, com apelos estéticos promovidos pela mídia ou pelos processos de marketing. O mercado torna-se a instituição reguladora dos modos de consumo dos indivíduos, ampliando o consumismo desmedido, próprio do sistema capitalista, e limitando a ação do Estado. Enquanto uma racionalidade, o neoliberalismo não interfere apenas na ação dos governantes, ele também tende a organizar e a estruturar a conduta dos governados. Segundo Dardot e Laval (2016, p. 17), ele “pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens”.

Para esses autores, estamos na “época do cosmo capitalismo, no qual, muito além da esfera do trabalho, as instituições, as atividades e os tempos de vida são submetidos a uma lógica normativa geral que os remodela e reorienta conforme os ritmos e objetivos da acumulação do capital” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 13). Nada parece possível porque o capitalismo, de forma cada vez mais ampliada, produz as suas condições de expansão, independentemente da deterioração que possa causar às condições de vida no Planeta.

No seu formato neoliberal, o capitalismo impõe “um novo sistema de normas que regula as atividades de trabalho, os comportamentos e as próprias mentes” (DARDOT; LAVAL, 2016 p. 13). Estabelece uma concorrência generalizada que regula a relação do indivíduo consigo mesmo e com os outros, segundo a lógica da superação e do desempenho infinito. Esse sistema normativo instiga a guerra econômica generalizada que estimula o poder do capital financeiro, “gera as desigualdades crescentes e a vulnerabilidade social da maioria, e acelera nossa saída da democracia” (DARDOT; LAVAL, 2016, p.13). Além de precipitar a crise ambiental, “no capitalismo neoliberal, cada um de nós se torna um ‘inimigo da natureza’” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 14).

Diferentemente do sujeito da eficácia (do liberalismo) ou do sujeito produtivo (da sociedade industrial), o neoliberalismo fabrica um novo sujeito que toma a empresa como modelo e a realização pessoal como projeto. Trata-se do sujeito

empreendedor (DARDOT; LAVAL, 2016, 2017) ou sujeito de rendimento (HAN, 2019).

No seu livro *A Sociedade do Cansaço*, Han (2019) explica a formação da subjetividade do sujeito do desempenho. Ele parte do argumento de que a sociedade do século XXI não é mais a sociedade disciplinar de Foucault, centrada no princípio do dever, na qual habitavam os “sujeitos da obediência”. “Os muros das instituições disciplinares que delimitam os espaços entre o normal e o anormal, se tornaram arcaicos” (HAN, 2019, p. 23). Em seu lugar, surgiu a sociedade de desempenho, na qual o sujeito de desempenho não se submete a um domínio exterior que o obrigue ao trabalho e o explore. Ele tem liberdade de escolha e se submete apenas a si próprio. No entanto, segundo realça o autor, o fato de não existir o domínio externo não elimina a coação.

O sujeito de desempenho acaba entregando-se à coação livre a fim de maximizar seu desempenho. Assim ele explora a si mesmo. Ele é o explorador e ao mesmo tempo o explorado, o algoz e a vítima, o senhor e o escravo. O sistema capitalista mudou o registro da exploração estranha para a exploração própria a fim de acelerar o processo. (HAN, 2019, p. 15).

A exigência neoliberal de flexibilidade do emprego o leva à exploração da pessoa, pela própria pessoa, “do modo o mais efetivo, quando se mantém aberto para tudo, justo quando se torna flexível” (HAN, 2019, p. 96). Ouvindo apenas a si mesmo e ao seu chamado interior, sem pressão externa, suas máximas não são obediência, lei e cumprimento do dever, mas liberdade e boa vontade: “Do trabalho, espera acima de tudo alcançar prazer [...] Deve ser um empreendedor de si mesmo” (HAN, 2019, p. 83).

A busca por desempenho e satisfação permanentes aliada à exigência de alto rendimento e à sobrecarga de trabalho, gera auto exploração. Sua relação com o tempo lhe exige aproximar-se de uma administração multitarefas (*multitasking*) que lhe subtrai o descanso e a possibilidade de desenvolver e cultivar atenção profunda e contemplativa. Essa forma de atenção é substituída por uma diametralmente distinta, a “hiper atenção” (*hyperattention*) que, sendo profundamente dispersa, “se caracteriza por uma rápida mudança de foco entre diversas atividades, fontes informativas e processos” (HAN, 2019, p. 33).

Com o desaparecimento do descanso, teriam se perdido os “dons do escutar espreitando” e desapareceria a “comunidade dos espreitadores”. Nossa comunidade ativa é diametralmente oposta àquela. O “dom de escutar espreitando” radica-se precisamente na capacidade para a atenção profunda, contemplativa, à qual o ego hiperativo não tem acesso. (HAN, 2019, p. 34).

O sujeito de desempenho se torna, assim, “presa fácil de um cansaço infinito”. Ele é a figura originária do Ocidente que, segundo o autor, está se tornando uma sociedade do cansaço. Nela se evidencia a emergência de determinadas formas de “violência neuronal” na medida em que a busca por desempenho e satisfação permanentes, ao articularem os discursos psicológico e econômico, tendem a desencadear efeitos patológicos. Segundo Han (2019), há uma paisagem patológica no início do século XXI determinada por doenças neuronais como a Depressão, o Transtorno de Déficit de Atenção com Síndrome de Hiperatividade (TDAH), o Transtorno de Personalidade Limítrofe (TLP) ou a Síndrome de Burnout (SB).

Quando Bonavides enuncia o neoliberalismo como ameaça ao Estado social constitucional democrático, a nosso ver, ele leva em consideração a materialidade do Estado mínimo nas sociedades ocidentais, em particular nos países subdesenvolvidos ou em processo de desenvolvimento. Esse tipo de Estado, modelo político-econômico do neoliberalismo, tem-se mostrado um corte antagônico do Estado intervencionista, próprio do Estado social constitucional, e com isso, progressivamente tem retirado direitos dos trabalhadores, conquistados com muita luta, entre eles, o direito ao trabalho. Daí, segundo Campos e Soeiro (2016, p. 10-11), a falácia do empreendedorismo se apresentar como a saída para a crise do desemprego:

[...] Com uma retórica assente na liberdade e na autonomia individual, a narrativa do empreendedorismo tem, por isso, um efeito político cada vez mais evidente: fazer com que cada um se sinta o responsável único pela sua situação. Desembaraçados do contrato de trabalho, instilados de ‘espírito empreendedor’ e munidos de conselhos para melhorar a nossa ‘empregabilidade’, não é afinal um mundo de produtores autônomos o que temos pela frente, mas uma selva de exploração, de desigualdade e de desproteção social. Uma selva na qual o discurso do empreendedorismo se constitui como uma nova forma de dominação, tanto mais eficaz quanto mais incorporada na subjetividade e quanto mais capaz de nos fazer interiorizar a culpa pela nossa própria desgraça. [...] O ‘empreendedor’ aparece cada vez mais como substituto do ‘cidadão’ enquanto figura de referência da ordem social. Onde o cidadão se construía a partir de uma vontade comum, de escolhas coletivas e do ‘bem público’, o empreendedor edifica-se segundo o princípio único da competição individual.

Na selva de exploração, de desigualdade e de desproteção social própria do Estado mínimo, a qual os autores se referem, um fenômeno de enorme gravidade é realçado por Harari (2018): a irrelevância do trabalhador na economia. Trata-se do grande desafio que a espécie humana enfrenta no século XXI, como consequência das revoluções da tecnologia da informação e da biotecnologia. Segundo esse autor,

[...] a fusão das duas áreas pode em breve expulsar bilhões de seres humanos do mercado de trabalho e solapar a liberdade e a igualdade. Algoritmos de Big Data poderiam criar ditaduras digitais nas quais todo o poder se concentra nas mãos de uma minúscula elite enquanto a maior parte das pessoas sofre não em virtude de exploração, mas de algo muito pior: irrelevância. (HARARI, 2018, p. 15).

Para Harari (2018, p. 11), "na medida em que a tecnologia é capaz de expulsar o trabalhador da atividade produtiva, o futuro da humanidade é posto em perigo", daí ser preciso um grande debate sobre o sentido da vida, do qual as pessoas precisam participar com clareza porque, "num mundo inundado de informações irrelevantes, clareza é poder" (HARARI, 2018, p. 11). É importante, nesse debate, ter o entendimento de que a "inteligência artificial e a biotecnologia estão dando à humanidade o poder de reformulação e reengenharia da vida. Muito em breve alguém terá de decidir como usar esse poder com base numa narrativa implícita ou explícita sobre o sentido da vida" (HARARI, 2018, p. 11). A filosofia, a religião e a ciência o têm debatido por milhares de anos. No entanto, esse debate, segundo o autor, não pode se estender indefinidamente porque "a crise ecológica iminente, a ameaça crescente das armas de destruição em massa e o surgimento de novas tecnologia disruptivas não o permitirão" (HARARI, 2018, p. 11).

Filósofos são muito pacientes, mas engenheiros são muito menos, e investidores são os menos pacientes de todos. Se você não sabe o que fazer com o poder de reengenharia da vida, as forças do mercado não vão esperar mil anos por uma resposta. a mão invisível do mercado imporá sua resposta cega. A menos que você se compraza em deixar o futuro da vida à mercê de relatórios de contabilidade, é preciso ter uma ideia clara do que é a vida. (HARARI, 2018, p. 16-17).

O apelo do autor sobre a participação das pessoas no debate acerca do sentido da vida com o máximo de clareza se defronta com a despolitização das massas, o que Bonavides (2011) destaca como sendo uma das dificuldades para a concretização do Estado social constitucional democrático.

No século passado, segundo Harari (2018), as massas utilizaram seu poder político pelo voto universal para expressar revolta contra a exploração. Agora, no século XXI, temendo a irrelevância, elas usam esse poder político para impedir que sejam descartadas da economia: “Talvez no século XXI as revoltas populares sejam dirigidas não contra uma elite econômica que explora pessoas, mas contra a elite econômica que já não precisa delas. Talvez seja uma batalha perdida. É muito mais difícil lutar contra a miséria do que contra a exploração”. (HARARI, 2018, p. 28).

O autor exemplifica essa conjuntura com os episódios históricos do voto pró-Brexit, na Grã-Bretanha, e a ascensão de Donald Trump, nos Estados Unidos, ocorridos no ano de 2016, apoiados pelas massas por temerem estar perdendo seu valor na economia: Tais episódios parecem confirmar o enunciado de Bonavides (2011, p. 199) de que “o constitucionalismo democrático emancipou politicamente as massas com o sufrágio universal, mas não soube ainda conquistá-las. [...] A democracia e o Estado não podem ir contra as massas, senão com as mesmas”. Por isso, é importante educá-las e politizá-las para que o seu voto não seja pervertido.

Cabe evitar a qualquer custo, portanto, que o voto, uma faculdade democrática, converta-se em arma antidemocrática, favorecendo regimes totalitários e demagogos ávidos por explorá-las:

As massas no Estado Jurídico, já têm o poder de intervir na formação da vontade estatal. Cumpre evitar apenas que esse poder se demude em poder de destruir o Estado social da democracia, porque, se assim fora, estariam atraídoas não as instituições democráticas, senão as mesmas massas, que haveriam solapado inconscientemente os seus mais caros interesses, vendo cair das mãos o poder do voto, ou seja, a maior arma de libertação política e social que o homem moderno já conheceu. (BONAVIDES, 2011, p. 200).

É por meio do poder do voto que as massas legitimam os partidos políticos, elegem os governantes, seus representantes vereadores, deputados e senadores. Quando sua escolha não se coaduna com os princípios do constitucionalismo democrático, pode ocorrer a substituição dos princípios constitucionais por decretos leis e medidas de exceção. A legitimidade da letra constitucional pode ser subestimada em função da legalidade dos códigos e das regras, e do antagonismo discursivo entre as teorias do Direito, que são constantemente alteráveis pelos

[...] legisladores de ocasião, sem mandato popular, sem legitimidade, sem respeito à soberania. Senhores de um decisionismo refratário à ordem jurídica e ao regime, são eles, no caso do Brasil, os autores de mais de quatro mil medidas provisórias, que desarticularam o Estado de Direito, atropelaram as formas representativas, feriram a dignidade das casas congressuais – desapossadas da função legiferante, invadida e usurpada – desafiaram a independência dos tribunais, romperam o equilíbrio, a divisão, a harmonia e a paridade constitucional dos poderes, enfim, atentaram contra a essência republicana e federativa do sistema. (BONAVIDES, 2011, p. 11).

Além dessas dificuldades realçadas por Benevides para se concretizar o Estado social constitucional democrático, Bobbio (1992, 1993), acrescenta outra, a nosso ver, muito significativa. Trata-se do antagonismo discursivo entre as teorias do Direito que dificultam sua função legiferante. Por essa razão, julgamos ser importante fazer uma incursão nos enunciados dos diferentes discursos para que possamos refletir sobre as diferentes concepções do Direito.

2.5 O ANTAGONISMO DISCURSIVO ENTRE AS TEORIAS DO DIREITO

A narrativa de Bobbio (1992) situa-se em torno do discurso hegemônico sobre o direito positivo, uma das particularidades da prática articulatória da ciência ou dogmática jurídica, que tomamos como referência para orientar a nossa reflexão sobre o antagonismo discursivo entre as teorias do direito.

Para esse discurso, “o direito é uma figura deôntica e, portanto, é um termo da linguagem normativa, ou seja, de uma linguagem na qual se fala de normas e sobre normas” (BOBBIO, 1992, p. 79). Desse ponto de vista, o direito sendo um sistema de normas, de regras de conduta, a experiência jurídica evidentemente é uma experiência normativa, talvez a que mais se sobressai durante o curso do desenvolvimento da experiência normativa humana que vai muito além da experiência jurídica, considerando que a vida se desenvolve dentro de um mundo de normas. O autor realça que o homem crê ter nascido livre, quando na verdade, desde o nascimento até a morte, ele está preso a uma rede de regras de conduta que dirigem suas ações:

Podemos comparar nosso proceder na vida com o caminho de um pedestre numa grande cidade: aqui a direção está proibida, ali é obrigatória; e ainda lá onde é livre, a rua por onde deve seguir está, geralmente, rigorosamente marcada. Toda nossa vida está cheia de cartazes indicativos, alguns que

ordenam ter um certo comportamento, outros que o proíbem. Muitos destes cartazes indicativos são regras do direito. (BOBBIO, 1993, p. 15).

Na visão de Bobbio (1993), o mundo das normas além de ser muito amplo, é também múltiplo. As normas jurídicas representam somente uma parte da experiência normativa, pois também existem preceitos religiosos, regras morais, sociais, de costume, regras de boa educação, entre tantas outras. Além das normas sociais que regulam a vida do indivíduo na sua coexistência com outros indivíduos, há normas que regulam as relações do homem com a divindade ou do homem consigo mesmo. Todo indivíduo, afirma o autor, pertence a diversos grupos sociais: à Igreja, ao Estado, à família, a associações que têm fins econômicos, culturais, políticos ou simplesmente recreativos. Cada uma dessas associações se constitui ou se desenvolve através de um conjunto ordenado de regras de conduta muito diferentes relacionadas aos fins que perseguem, ao conteúdo, ao tipo de obrigação que impõem ao âmbito de sua validade, aos sujeitos aos quais estão dirigidas. No entanto, elas têm um aspecto comum: todas elas são proposições que têm como finalidade de exercer influência no comportamento dos indivíduos e dos grupos, e dirigir suas ações para objetivos determinados.

As normas de condutas religiosas, morais, jurídicas, sociais, dessa forma, cumprem o papel de conter a corrente das paixões, dos desejos, dos interesses, dos instintos, dentro de certos limites, que contribuem para a formação da sociedade estável, com suas instituições e ordenamentos civilizatórios. Segundo esse autor, estudar uma civilização do ponto de vista normativo significa interrogar quais ações foram proibidas, quais foram obrigatórias e quais foram permitidas. Perguntas do tipo:

Em determinado povo os sacrifícios estavam permitidos ou proibidos? A poligamia, a propriedade dos bens imóveis, e a escravidão estavam permitidas ou proibidas? Como se regulavam as relações familiares, que podia o pai ordenar aos seus filhos e que lhe estava proibido? Como se regulava o exercício do poder, quais eram os deveres e os direitos dos súditos em relação ao chefe e quais os direitos e deveres do chefe frente aos súditos? (BOBBIO, 1993, p. 16).

Para Bobbio, essas questões procedem porque a história se apresenta como um conjunto de ordenamentos normativos que se sucedem, sobrepõem-se, se contrapõem e se integram. Ao contrário das demais, as normas jurídicas são o

objeto do que ele chama de direito positivo, aquele instituído através de um movimento no qual o direito é declarado por meio de uma doutrina que lhe doa significado, reconhecido tanto pelo patrimônio subjetivo dos sujeitos, quanto por um código de normas que lhe confere materialidade, a exemplo da lei. É protegido por um ordenamento jurídico que garante seu exercício no sentido de coibir a possibilidade de violação, ainda que para isso seja utilizada uma penalidade, a sanção. Para o autor, proteger um direito significa assegurar a aplicação da norma que o positivou, sendo necessária, eventualmente, se aplicar uma sanção diante de sua violação (BOBBIO, 1993, p. 16). Isto porque “a figura do direito tem como correlato a figura da obrigação. Assim como não existe pai sem filho e vice-versa, também não existe direito sem obrigação e vice-versa” (BOBBIO, 1992, p. 80).

Interpretando o discurso sobre os direitos do homem, Bobbio sinaliza para a necessidade de se distinguir os percursos diferentes entre a teoria e a prática, cujas velocidades e tempos são diversas e desiguais. Realça que “nestes últimos anos, falou-se e continua a se falar de direitos do homem, entre eruditos, filósofos, juristas, sociólogos e políticos, muito mais do que se conseguiu fazer até agora para que eles sejam reconhecidos e protegidos efetivamente” (BOBBIO, 1992, p. 67). Defende ser preciso “transformar aspirações (nobres, mas vagas), exigências (justas, mas débeis) em direitos propriamente ditos (isto é, no sentido em que os juristas falam de ‘direito’)” (BOBBIO, 1992, p. 67). Com esse argumento, ele realça diferentes sentidos que historicamente vêm sendo atribuídos ao termo direito, daí distinguir o direito em sentido fraco, e o direito em sentido forte. O primeiro sentido corresponderia aos direitos ainda não constitucionalizados, a exemplo dos chamados direitos naturais, direitos morais, ou seja, “meras aspirações, ainda que justificadas com argumentos plausíveis, no sentido de direitos (positivos) futuros” (BOBBIO, 1992, p. 79) aos quais Bobbio nega o status de direito, e os chama de exigências porque implicam em proteção futura de certo bem. No segundo sentido, os direitos corresponderiam a “exigências ou pretensões efetivamente protegidas [...] de um bem que posso obter recorrendo a uma corte de justiça capaz de reparar o erro e, eventualmente, de punir o culpado” (BOBBIO, 1992, p. 79).

Com relação aos direitos positivos, “os direitos naturais são apenas exigências (motivadas com argumentos históricos e racionais) de seu acolhimento num sistema de direito eficientemente protegido” (BOBBIO, 1992, p. 80). No que se

refere aos direitos morais, somente se pode falar deles no “âmbito de um sistema normativo moral, onde haja obrigações cuja fonte não é a autoridade munida de força coercitiva, mas Deus, a própria consciência, a pressão social, a depender das várias teorias da moral” (BOBBIO, 1992, p. 80). Para Bobbio (1992, p. 80):

Obrigações morais, obrigações naturais e obrigações positivas, bem como os respectivos direitos relativos, pertencem a sistemas normativos diversos. Para dar sentido a termos como obrigação e direito, é preciso inseri-los num contexto de normas, independentemente de qual seja a natureza desse contexto.

Ao discurso do direito positivo, ou seja, o direito enquanto norma no qual o fenômeno da normatividade é o elemento característico da experiência jurídica, dois discursos sobre o direito se apresentam como cortes antagônicos que estão articulados em torno da teoria do direito enquanto instituição, e da teoria do direito enquanto relação (BOBBIO, 1993).

O primeiro discurso - do direito enquanto instituição - contrapondo-se à concepção de direito como norma, destaca três elementos constitutivos do conceito de direito: a sociedade como base da existência do direito, a ordem como fim para o qual tende o direito e a organização como meio para realizar a ordem (BOBBIO, 1993, p. 20). Para essa teoria, somente existe o direito quando “há uma sociedade ordenada por meio de uma organização ou uma ordem social organizada” (ROMANO, 1945 *apud* BOBBIO, 1993, p. 20). Uma instituição é, portanto, uma sociedade organizada e ordenada e o direito nasce quando um grupo social passa de uma fase inorgânica para uma fase orgânica, da fase de grupo inorgânico e desorganizado para a fase de grupo organizado. “O processo de institucionalização implica, portanto, a passagem da fase inorgânica para a fase orgânica. Um grupo social se institucionaliza quando cria sua própria organização, e através dela chega a um ordenamento jurídico” (ROMANO, 1945 *apud* BOBBIO, 1993, p. 20).

À teoria institucionalista Bobbio credita o mérito de haver ampliado o horizonte da ciência jurídica para além das fronteiras do Estado, na medida em que, concebendo o direito como um fenômeno social e considerando o fenômeno da organização como critério fundamental para distinguir uma sociedade jurídica de uma sociedade não jurídica, ela rompe o círculo fechado da teoria estatista do direito que considera direito somente o estatal, posto identificar o âmbito do direito com o

âmbito do Estado. Além do mais, ele realça o grande mérito dessa teoria de destacar o fato de que somente se pode falar de direito quando há um sistema de normas que formam um ordenamento. Portanto, o direito não é apenas norma, mas um conjunto coordenado de normas, dado que uma norma jurídica nunca aparece sozinha, está sempre ligada a outras normas com as quais forma um sistema normativo. Graças à teoria da instituição, ainda segundo Bobbio, a teoria geral do direito vem se transformando progressivamente, de teoria das normas jurídicas para teoria do ordenamento jurídico, e os problemas que vêm se apresentando para os teóricos do direito cada vez se relacionam mais com a formação, a coordenação e a integração de um sistema normativo.

O autor, no entanto, tece algumas críticas a essa teoria. Uma delas é encaminhada à crença de que demolindo a teoria estatista do direito, entra em combate com a teoria normativa. Isso porque, a seu ver, esta, de forma alguma coincide, por princípio, com aquela. A teoria normativa simplesmente se limita a sustentar que o fenômeno originário da experiência jurídica é a regra de conduta, enquanto a teoria estatista além de afirmar que o direito é um conjunto de regras, afirma também que estas regras têm características particulares como, por exemplo, serem regras coercitivas e como tais, se diferenciam de qualquer outro tipo de conduta. O autor afirma que a teoria estatista é uma teoria normativa restringida e o sentido de norma utilizado pela teoria normativa em nenhuma hipótese pode ser reduzido ao de norma estatal.

O autor fortalece seu argumento de que “a regra de conduta é fenômeno originário da experiência jurídica, respondendo à afirmação de Santi Romano, de que, antes de ser norma, o direito é organização” (ROMANO, 1945 *apud* BOBBIO, 1993). Sua justificativa se fundamenta no entendimento de que organização significa distribuição de funções, de maneira tal que cada membro do grupo participe, segundo suas capacidades e competências, da consecução do fim comum, sendo que a distribuição de tarefas não pode ser realizada sem a elaboração de normas de conduta. Por isso, para ele, não é correto se afirmar que a organização se dá antes das normas. O correto é afirmar exatamente ao contrário, isto é, que as normas são anteriores à organização. O mesmo ocorre com o processo de institucionalização que, a seu ver, não pode ocorrer separado do processo de produção de regras de

conduta. A instituição nasce quando surge e adquire forma, certa regulação das condutas individuais, especificamente orientadas para um fim comum.

Para que seja possível desenvolver um processo de institucionalização que transforme um grupo inorgânico em um grupo organizado, ou seja, em um ordenamento jurídico, são necessárias três providências: a determinação dos fins próprios da instituição; o estabelecimento dos meios para se conseguir os fins; a distribuição das funções específicas dos indivíduos que compõem o grupo, as quais não podem ocorrer sem regras escritas ou não, dispostas solenemente em um estatuto (ou constituição), submetidas à aprovação tácita dos membros do grupo em um estatuto (ou constituição) aprovado tacitamente pelos membros do grupo. O certo é que onde se possa encontrar um grupo organizado, também se encontrará um sistema de normas de conduta que dão vida à instituição. Para Bobbio, “se instituição equivale a ordenamento jurídico, ordenamento jurídico equivale a sistema de normas [...] sendo, portanto, a produção de regras o fenômeno originário, embora não exclusivo, para a constituição de uma instituição” (BOBBIO, 1993, p. 25).

O segundo discurso - do direito enquanto relação -, considera a relação intersubjetiva como elemento característico da experiência jurídica. Trata-se, segundo Bobbio, de uma doutrina antiquíssima, periodicamente recorrente, que tem origem na mesma ideia fundamental da teoria institucionalista (embora seja anterior a ela): a de que o direito é um fenômeno social que tem suas origens na sociedade. Um de seus conceitos fundamentais é o de relação jurídica, exposta na *Teoria Geral do Direito*, de Alessandro Levi (PADUA, 1993 *apud* BOBBIO, 1993). Levi argumenta que esse é o conceito central do ordenamento jurídico, sendo mais fundamental do que os de dever, direito subjetivo, norma etc. Esse autor entende “relação jurídica” como relação intersubjetiva, ou seja, aquela estabelecida entre dois sujeitos na qual um é titular de um dever (o sujeito passivo), e o outro o é de um direito (o sujeito ativo). Para ele, a valoração jurídica valora o ato somente em relação com os demais sujeitos razão pela qual a relação jurídica é uma relação direito-dever (BOBBIO, 1993).

A nosso ver, o argumento básico de Levi é o de que o direito e o dever são figuras subjetivas de uma relação jurídica cuja efetividade depende da subjetividade dos sujeitos de direito, seja o sujeito ativo, seja o passivo. Daí o seu entendimento de que não é possível existir direito fora do reconhecimento dado pelo direito

subjetivo, ou seja, o direito existe quando é incorporado ao patrimônio jurídico do sujeito. Trata-se do direito acolhido pelos seus sujeitos, independentemente de ter sido ou não acatado ou imposto por uma norma jurídica. A juridicidade da relação, nessa perspectiva, seria inerente à ação. No entanto, ele acrescenta que nem toda relação intersubjetiva pode ser considerada jurídica porque, para ser considerada como tal, ela tem que ter quatro características: a tutela, a sanção, a pretensão e a prestação (BOBBIO, 1993, p. 27). A esse seu postulado, Bobbio põe a seguinte questão: Se a juridicidade é inerente à ação, por que então colocar, por exemplo, a tutela e a sanção como características de uma relação jurídica? Afinal, elas não seriam reguladas por normas jurídicas? (BOBBIO, 1993, p. 30).

Segundo esse autor, não existe relação naturalmente jurídica. Qualquer relação entre pessoas pode adquirir o *status* de jurídica desde que venha a ser regulada por uma norma que pertença a um ordenamento jurídico. Ele acrescenta que os juristas costumam afirmar que uma relação antes de ser tomada em consideração pelo direito, é uma relação de fato. Quando o direito, tomando esta relação em consideração, atribui a um dos sujeitos um direito, e a outro um dever, transforma esta relação de fato, em relação jurídica. Exemplificando, Bobbio cita a relação de fidelidade entre cônjuges que, sendo de caráter ético-moral, poderá se tornar jurídica quando um ordenamento a transforma em uma relação geradora de direitos e de obrigações relevantes para os seus sujeitos. Portanto, para ele, relação jurídica é “aquela que, qualquer que seja seu conteúdo, é tomada em consideração por uma norma jurídica integrada a um ordenamento jurídico e qualificada por uma ou mais normas que pertencem a um ordenamento jurídico” (BOBBIO, 1993, p.30).

Em oposição aos teóricos que, realçando a relação intersubjetiva, buscam minimizar a importância da norma jurídica como elemento característico da experiência jurídica, Bobbio afirma enfaticamente que a concepção de direito como uma relação intersubjetiva e jurídica não contrapõe a concepção normativa. Isso porque se ter um direito significa o poder de cumprir uma determinada ação, é obvio que esse poder deriva de uma norma que, ao tempo em que atribui o direito a um sujeito, atribui também a outro e aos demais sujeitos o dever jurídico de não impedir a referida ação. Paralelamente, ter um dever significa estar obrigado a se comportar de determinado modo, ter que fazer ou não fazer algo, e esse dever, obviamente, deriva de uma norma que ordena ou proíbe. Dessa forma, para ele, em essência “o

direito não é senão o reflexo subjetivo de uma norma que autoriza; o dever não é senão o reflexo subjetivo de uma norma imperativa (positiva ou negativa)” (BOBBIO, 1993, p. 30). Isso implica reconhecer o direito e o dever como figuras subjetivas que refletem a presença de uma regra, razão pela qual a relação jurídica se diferencia dos outros tipos de relação pelo fato de estar regulada por uma norma jurídica.

Ainda mencionando Bobbio, ele considera que as teorias analisadas não se excluem, ao contrário, se integram e se complementam, sendo estéril, portanto, o antagonismo doutrinário para fazer triunfar uma ou outra. Cada uma delas destaca um aspecto relevante da experiência jurídica. A teoria do direito, como relação, põe em relevo o aspecto da intersubjetividade; a teoria da institucionalização realça o aspecto da organização social; a teoria normativa destaca o aspecto da regulação. Dessa forma, “a experiência jurídica nos coloca diante do mundo de relações entre sujeitos humanos organizados estavelmente em sociedade através do uso de regras de conduta” (BOBBIO, 1993, p. 31) e acrescenta que se a intersubjetividade e a organização são condições necessárias para a formação de uma ordem jurídica, o aspecto normativo além de ser condição necessária, é também suficiente.

Continuando a defesa da norma jurídica como elemento característico da experiência jurídica, Bobbio conceitua a norma como “uma proposição que se expressa por meio de enunciados, estabelecendo uma classificação entre proposições descritivas e prescritivas, e afirmando que as normas jurídicas se inscrevem na categoria de proposições prescritivas” (BOBBIO, 1993, p. 38-39). As diferenças entre elas podem ser explicadas quando são relacionadas à função que desempenham na linguagem, no comportamento do destinatário e no critério de valoração.

No que concerne à função que desempenham na linguagem, o autor alude a tipos de funções: a função descritiva, a expressiva e a prescritiva. As três funções dão origem, respectivamente, a três tipos de linguagem bem distintas: a linguagem científica, a poética e a normativa. A função descritiva, própria da linguagem científica, consiste em “dar informações, em comunicar a outros, certas informações na transmissão do saber, em síntese, o fazer conhecer” (BOBBIO, 1993, p. 60). A função expressiva, própria da linguagem poética, consiste em “realçar a relevância de certos sentimentos suscitando outros de forma a inseri-los em uma situação sentimental - um estado de ânimo - em síntese, o fazer participar” (BOBBIO, 1993,

p.60). A função prescritiva, sendo própria da linguagem normativa, “consiste em dar ordens, conselhos, recomendações, advertências, de maneira que influam sobre o comportamento dos demais e o modifiquem e, em síntese, para fazer agir” (BOBBIO, 1993, p.60). Adverte, no entanto, ser difícil encontrar os três tipos de linguagem em estado puro, apesar de admitir que a linguagem científica tende a desligar-se de qualquer função prescritiva ou expressiva, surgindo desse desligamento, o ideal científico, indiferente às consequências práticas que podem provocar seus descobrimentos.

Na linguagem poética, segundo o autor, uma poesia é tanto mais genuína quanto maior for a sua capacidade de se desprender da linguagem descritiva e da prescritiva. Na linguagem prescritiva, um corpo de leis, por exemplo, tende a eliminar todos os elementos descritivos e evocativos que frequentemente vêm misturados com os prescritivos.

Apesar dessa advertência, Bobbio também afirma que, muitas vezes, uma linguagem utiliza-se da outra para realizar sua função, sendo frequente haver tipos de discursos cuja característica é a combinação de dois ou mais tipos de linguagem, a exemplo dos discursos de celebração, de comemoração, o sermão, as audiências com suas formas de sustentação oral para a acusação ou para a defesa, nas quais há uma nítida combinação de informações sobre a figura moral e intelectual do acusado, de evocação de sentimentos (a chamada ‘moção de afetos’) e de prescrições: absolvição, condenação, pena (BOBBIO, 1993, p. 60).

Quanto ao destinatário, diante de uma proposição descritiva, ele pode aceitá-la quando a crê verdadeira; diante de uma proposição prescritiva, sua aceitação se manifesta quando a cumpre. Em outras palavras, o autor afirma “a prova de aceitação de uma informação é a crença (um comportamento mental), a prova de aceitação de uma prescrição é a execução (um comportamento prático)” (BOBBIO, 1993, p. 62).

Segundo Bobbio, a diferença fundamental entre os dois tipos de proposições se define pelo critério de valoração. Para as proposições descritivas pode-se aplicar o critério da veracidade, uma vez que se pode afirmar se são verdadeiras ou falsas. A sua aceitação ou rejeição vai depender da “correspondência com os fatos (critério de verificação empírica) ou com os postulados auto evidentes (critério de verificação racional)” (BOBBIO, 1993, p. 63).

Para as proposições prescritivas, não se pode aplicar esse critério porque não são nem verdadeiras, nem falsas. Os critérios necessariamente são outros, e em geral, ligados aos valores. Em última instância, a diferença entre as duas proposições repousa no fato de que as descritivas têm maior objetividade do que as prescritivas na medida em que têm como ponto de referência o observável e pertencerem ao campo da percepção, enquanto “as prescritivas têm como ponto de referência o desejável, apetecido, objeto de tendência ou inclinação e pertence ao campo da emoção ou do sentimento” (BOBBIO, 1993, p. 63). O autor afirma:

Se diz, para sublinhar essa diferença, que a verdade de uma proposição científica pode ser demonstrada, enquanto a da justiça de uma norma somente se pode tratar de persuadir aos demais (de onde se origina a diferença, que está conseguindo aceitação em nossos dias, entre lógica ou teoria da demonstração e retórica ou teoria da persuasão (BOBBIO, 1993, p. 63).

Para de Bobbio, existem três classes de problemas para o direito, os quais se constituem critérios de valoração de uma norma: “o problema da justiça (o problema deontológico do direito), o da validade (o problema ontológico do direito), e o da eficácia (o problema fenomenológico do direito)” (BOBBIO, 1993, p. 34-35). Com relação a uma norma, deve-se perguntar se ela é justa ou injusta; se é válida ou inválida; se é eficaz ou ineficaz. É justa, quando ela está em correspondência com os valores superiores ou finais que inspiram uma determinada ordem jurídica: a justiça, um ideal de bem comum, e está apta a realizar esses valores. Há, portanto, que ser emitido um juízo de valor sobre o seu conteúdo de justiça. É válida, quando a norma existe enquanto tal, independente do juízo de valor sobre seu conteúdo. A validade implica poder comprovar a sua existência num ordenamento jurídico. Há, portanto, que ser emitido um juízo de existência ou de fato. É eficaz, quando ela é cumprida pelos seus destinatários, ou seja, as pessoas a quem se dirige. O processo de comprovação da eficácia de uma norma é de caráter histórico-social, sendo, portanto, orientado pela investigação do comportamento de um grupo social.

O autor realça, entretanto, que os três tipos de valoração não se afirmam de modo linear e independentes, sendo possível haver norma que seja justa sem ser válida; norma que seja válida sem ser justa; norma que seja válida sem ser eficaz; norma que seja eficaz sem ser válida; norma que seja justa sem ser eficaz; uma norma que seja eficaz sem ser justa. Não existe, segundo ele, um ordenamento

jurídico perfeito em relação ao equilíbrio entre esses três critérios e afirma que há muita confusão no pensamento jurídico sobre o peso que se deve atribuir a cada um deles (BOBBIO, 1993, p. 34-35).

Para confirmar essa tese, ele analisa três discursos que se articulam em torno de “teorias reducionistas” - o discurso do direito natural, o discurso do positivismo jurídico e o do realismo jurídico -, tomados em função da forma como tratam a problemática da justiça, da validade e da eficácia de uma norma.

O discurso do direito natural, o jusnaturalismo, pode ser definido como o “pensamento jurídico que concebe que a lei, para que seja tal, deve ser de acordo com a justiça” (BOBBIO, 1993, p. 40). Os argumentos básicos desse discurso são: a lei que nega a vontade de justiça e concede ou rejeita arbitrariamente os direitos do homem não tem validade; há princípios fundamentais que são mais fortes do que qualquer normatividade jurídica e ao serem negados, os juristas devem ter a coragem de também negar seu caráter jurídico; não pode existir direito injusto; a aplicação da justiça e a afirmação da igualdade, núcleo da justiça, são requisitos para um direito justo. Essa corrente de pensamento põe em discussão a justeza das normas do direito positivo ao afirmar que: “quando a justiça não é aplicada; quando a igualdade que constitui o núcleo da justiça, é conscientemente negada pelas normas do direito positivo, a lei não é somente direito injusto, mas também carece de juridicidade” (RECHTSPHILOSOPHIE, 1950, p. 336-353 *apud* BOBBIO, 1993, p. 41).

Para o autor, a teoria reduz a validade à justiça e contesta esgrimindo os seguintes argumentos. O primeiro é o de que a correspondência entre o direito com a justiça é uma exigência ou um ideal, mas não é uma realidade de fato. Quando se pretende conceber o direito numa situação histórica, deve-se entender o que ele é de fato, e não o que deveria ser. Na realidade, vale como direito também o direito injusto porque não existe qualquer ordenamento que seja essencialmente justo.

O segundo argumento é o de que somente se poderia reconhecer como direito o que é justo caso fosse possível conceber a justiça como uma verdade evidente, uma verdade demonstrável, a exemplo da Matemática, de forma que ninguém pudesse ter dúvida quanto ao que poderia ser considerado justo ou injusto, como pretendem os jusnaturalistas em suas diversas fases.

O terceiro argumento é o de que não é possível estabelecer o que é justo ou

injusto de modo universalmente válido, no pensamento dos diferentes seguidores do direito natural, para os quais não havia consenso sobre o que era natural: “Se para Kant a liberdade era natural, para Aristóteles a escravidão também o era. Se para Locke a propriedade privada era natural, para os utopistas socialistas a instituição mais próxima da natureza humana era a comunidade de bens” (BOBBIO, 1993, p. 41). Bobbio (1993) reforça seu argumento afirmando que a diversidade de juízos entre os próprios jusnaturalistas se dava porque de um lado, o termo “natureza” é muito genérico e adquire diferentes significados de acordo com o seu uso conforme, afirmava Rousseau; de outro, porque ainda que houvesse acordo em aceitar que algumas tendências são naturais e outras não, da comprovação de que uma tendência é natural não se pode deduzir um juízo de valor de um juízo de fato.

Outro argumento é o de que na doutrina do direito natural a redução da validade à justiça está mais afirmada que aplicada. Isso porque os jusnaturalistas asseveram que antes de entrar no estado civil dirigido pelo direito positivo, os homens viviam no estado da natureza, regido somente pelas leis naturais. No entanto, também afirmavam ser necessário sair desse estado para fundar o Estado. Essa necessidade era para Hobbes e Locke, um cálculo utilitário, enquanto para Kant era um dever moral. Ademais, essa mesma doutrina postulava que o direito positivo que não tivesse de acordo com o direito natural, era injusto; no entanto, de acordo com a teoria jusnaturalista da obediência, ele deveria ser obedecido. Dessa forma, questiona o autor, o que seria obedecer senão aceitar certa norma de conduta como vigente, incluída num determinado ordenamento jurídico, como válida?

Como último argumento, o autor afirma que se a observação da natureza não for suficiente para determinar o que é justo ou injusto de maneira universalmente válida, a redução da validade à justiça somente pode trazer uma grave consequência: “a destruição de um dos valores fundamentais e básicos para o direito positivo (isto é o direito válido), o valor da *certeza*” (BOBBIO, 1993, p. 42). Se a distinção entre o justo e o injusto não é universal, quem estaria autorizado a distingui-los? Todos os cidadãos ou aos que detém o poder? Sendo os cidadãos, considerando que os critérios de justiça são diversos e irreduzíveis, aquele que desobedecesse a lei por considerá-la injusta e por isso inválida, nenhuma punição poderia ser aplicada pelos governantes, vez que poria em risco a segurança da convivência civil dentro da lei. No caso de ser o Poder, conservando a certeza do

direito, se reconheceria como justo apenas o que é ordenado e, dessa forma, se converteria a doutrina que reduz a validade à justiça, na doutrina oposta que reduz a justiça à validade.

Essa última redução é o caso da teoria oposta ao jusnaturalismo: o positivismo jurídico. Se para o discurso do “jusnaturalismo clássico tem, ou melhor, deveria ter valor de ordem só o que é justo, para a doutrina oposta é justo só o que é ordenado e pelo fato de ser ordenado” (BOBBIO, 1993, p. 43). Para Bobbio, a maior parte dos que em filosofia são positivistas e em direito são teóricos do direito positivo, nunca sustentou uma tese tão extrema, a exemplo de Levi, filósofo positivista e relativista, que, entretanto, não aceita valores absolutos de justiça, embora diferencie o direito dos ideais sociais que modificam continuamente o direito estabelecido. Com relação aos juristas, cita Kelsen para quem o que constitui o direito é a validade, em absoluto considera o direito válido como justo. Para este jurista, o problema da justiça é um problema ético, diferentemente do problema jurídico da validade.

Bobbio afirma ser preciso retornar à doutrina política de Hobbes para se encontrar uma teoria completa e consequente do positivismo jurídico porque foi ele quem de fato deu um giro total em relação ao jusnaturalismo. Ele considera que essa doutrina é a justificção teórica mais consequente do poder absoluto. A aceitação do ponto de vista hobbesiano implica a obrigação de deduzir a redução da justiça à força porque se o critério do justo e do injusto é determinado pela vontade do soberano, resta resignar-se a aceitar como justo o que agrada ao mais forte, considerando que o soberano se não é o mais justo dos homens, é certamente o mais forte e permanece como soberano, não porque seja justo, mas, sobretudo, por ser o mais forte.

Nesse sentido, a distinção entre validade e justiça serve, precisamente, para distinguir a justiça da força. Quando a distinção desaparece e a justiça se confunde com a validade, torna-se impossível fazer a distinção entre justiça e força. Para fortalecer esse argumento Bobbio cita a doutrina defendida por Trasímaco no *Livro I da República de Platão*, no qual este sofista afirma que “a justiça não é outra coisa senão o que é útil para o mais forte” (*República*, 338 c *apud* BOBBIO, 1993, p. 45). Cita também Calicles, outro sofista que em outro diálogo platônico, precisamente no *Gorgias*, condena os frágeis e exalta os fortes, quando afirma:

[...] a própria natureza em minha opinião demonstra que é justo que o mais forte esteja em cima do mais frágil e o mais capaz em cima do menos capaz. Tal critério do justo aparece também nos demais animais, como entre Estado e Estado e entre povo e povo, isto é, que o mais forte domine o mais frágil e tenha maiores vantagens. (GORGIAS, 483 d. *apud* BOBBIO 1993, p. 45).

Vale destacar, segundo o autor em discussão, que essa doutrina, para a qual a justiça é a vontade do mais forte, vem sendo contestada no pensamento ocidental. Para ele, as páginas mais valiosas dessa contestação foram escritas por Rousseau no começo do *Contrato Social*, no capítulo intitulado *Du droit du plus forte*, do qual destaca algumas afirmações:

[...] a força é uma potência física: não vejo que moralidade possa derivar-se dela. Ceder à força é um ato de necessidade, não de vontade: quando muito é um ato de prudência. Em que sentido poderia ser um dever?... Aceitando que é a força que cria o direito, o efeito se transforma com a causa: toda força que supera a primeira tem direito a tomar seu lugar. Admitir que se pode desobedecer impunemente significa que se pode fazê-lo legitimamente, y considerando que o mais forte tem sempre a razão, o problema é tratar de ser o mais forte... Se pela força há que obedecer não é necessário obedecer por dever, e se não estamos forçados a obedecer, não estaremos tampouco obrigados. (BOBBIO, 1993, p. 45).

A terceira teoria reducionista - o realismo jurídico - defende a tese de que o momento constitutivo da experiência jurídica se inscreve na “realidade social na qual o direito se forma e se transforma, e no comportamento dos homens que com sua atuação fazem ou desfazem as regras de conduta que os governam” (BOBBIO, 1993, p. 46). Seus teóricos mais expressivos têm considerado a eficácia, mais do que a justiça e a validade, como o principal aspecto do fenômeno jurídico e criticam tanto o jusnaturalismo como o positivismo jurídico, atribuindo-lhes rótulos de correntes idealistas e formalistas consecutivamente. Idealistas porque os jusnaturalistas, concebendo o momento constitutivo da experiência jurídica nos ideais de justiça em que se inspiram os homens, têm uma concepção idealista do direito por confundirem o direito real com as aspirações de justiça. Formalistas porque os positivistas, confundindo o direito com as regras impostas e formalmente válidas, frequentemente são também formas vazias de conteúdo, têm uma concepção formal do direito, razão pela qual observam somente o conflito entre direito válido e direito justo.

Os seguidores do realismo jurídico veem também outro conflito: o estabelecido entre o direito imposto e o efetivamente aplicado, sendo esse último considerado, para eles, o direito concreto e o único objeto de investigação possível para o jurista. A reação antijusnaturalista e antiformalista inscrita na corrente do realismo jurídico tem diversas manifestações, mas Bobbio destaca três momentos que ocorreram durante o século XX, como relevantes, pela capacidade que tiveram de contribuir para ampliar o horizonte da ciência jurídica.

O primeiro momento é representado pela Escola Histórica do Direito, que contesta o modo racionalista e abstrato de conceber o direito do jusnaturalismo, segundo o qual há um direito válido universalmente, aceito em virtude de haver uma natureza humana sempre igual para todos. Para essa escola, o direito não se deduz de princípios racionais, por se tratar de um fenômeno histórico-social que nasce espontaneamente do povo, sendo, portanto, o fundamento do direito, não a natureza universal, mas o espírito do povo, de onde se deduz que há tantos direitos quantos povos com suas diferentes características e em suas diversas fases de desenvolvimento.

Dessa forma, a mudança de perspectiva no estudo do direito se manifesta principalmente quando se considera o direito fundamentado no costume, que passa a ser visto como fonte primária do direito. O direito, desse ângulo, surge da sociedade e é a expressão genuína do sentimento jurídico popular contra o direito imposto pela vontade do grupo dominante (a lei) e do direito elaborado pelos técnicos do direito (o chamado direito científico).

O segundo momento da reação antijusnaturalista e antiformalista está representado, segundo o autor, pela concepção sociológica do direito que surgiu como consequência da defasagem entre a lei escrita dos códigos (o direito válido) e a realidade social (o direito eficaz) da revolução industrial. O aspecto mais relevante dessa nova concepção se manifesta quando invoca o direito judicial, isto é, o direito elaborado pelos juízes em sua obra de permanente adaptação das leis às necessidades concretas da sociedade. Segundo os seguidores dessa corrente, o direito judicial é o remédio mais eficaz para acolher as instâncias do direito elaborado espontaneamente nas relações sociais e na permanente e diversa contraposição de interesses.

No desenvolvimento do pensamento jurídico, há diversas manifestações

dessa corrente, mas Bobbio se limita a realçar o movimento do direito livre que defende a livre criação normativa por parte do juiz (KANTOROWICZ, 1906 *apud* BOBBIO, 1993), posição que instiga a polêmica contra o positivismo estatal em nome da livre investigação do direito por parte do juiz e do jurista, que devem buscar as soluções para as controvérsias afastando-se do dogma da vontade estatal, passivamente aceito, e penetrando no estudo do direito vivo que a sociedade produz, em permanente movimento (EHRlich, 1925 *apud* BOBBIO, 1993).

A polêmica contra a rigidez estatal aliada à polêmica contra a jurisprudência predominantemente conceitual, a chamada jurisprudência dos conceitos, provocou, segundo o autor, como reação, outro tipo de jurisprudência, conhecida como jurisprudência realista, cuja tarefa seria julgar com base na valoração dos interesses em conflito, daí ser denominada por Felipe Heck, seu principal expoente, de jurisprudência dos interesses.

O terceiro momento da revolta antiformalista, o mais violento e radical, segundo Bobbio, teve êxito nas últimas décadas do século XX, nos Estados Unidos da América, no qual os adeptos das teorias sociológicas do direito, pelo lugar que o direito consuetudinário - *Common Law* - ocupa em seus ordenamentos jurídicos, não conhecem as grandes codificações. Para esse autor, o principal intelectual das correntes realistas modernas, Oliver Wendell Holmes, jurista reconhecido, integrante por muitos anos, da Corte Suprema, foi o primeiro, em pleno exercício das funções de juiz, a desqualificar o tradicionalismo jurídico das cortes, ao introduzir uma interpretação evolutiva do direito mais sensível às mudanças da consciência social. Argumenta ainda que nesse país, a jurisprudência sociológica liderada por Roco Pound, o mais importante filósofo do direito dos últimos cinquenta anos, árduo defensor da figura do jurista sociólogo, considera, durante o processo de interpretação e aplicação do direito, os fatos sociais dos quais deriva o direito e para os quais se dirige sua regulação.

Acrescenta ainda que a escola realista, cujo principal impulsor foi Jerome Frank, vai muito além dos princípios defendidos por Holmes e Pound. A principal tese dessa escola é a de que:

[...] não existe direito objetivo, ou seja, aquele objetivamente deduzido de fatos reais, oferecidos pelo costume, pela lei ou por antecedentes judiciais, o direito é uma permanente criação do juiz, o direito é obra exclusiva do juiz no momento que decide uma controvérsia (BOBBIO, 1993, p. 49).

Sendo assim, argumenta, desaparece o tradicional princípio da certeza do direito, na medida em que já não é mais possível prever as consequências de um comportamento, dado que o direito é uma permanente criação do juiz. Para Frank (1930 *apud* BOBBIO, 1993, p. 49), a certeza, um dos pilares dos ordenamentos jurídicos continentais, é um mito derivado de uma espécie de aceitação infantil frente ao princípio de autoridade, mito que há de se acabar para se erguer sobre suas ruínas, o direito como criação permanente e imprevisível.

Embora afirme que o realismo americano é extremista e inaceitável, Bobbio (1993) credita às correntes sociológicas o mérito de, no campo do direito, impedir a cristalização da ciência jurídica em uma dogmática sem força inovadora, na medida em que suas críticas impuseram uma revisão das fontes do direito, contestando o monopólio da lei e realçando outras duas fontes: o direito consuetudinário e o direito judicial (o juiz legislador). No entanto, a racionalidade dessas correntes, segundo ele, não resolve a problemática da relação entre validade e eficácia porque, considerando a tese de que no direito consuetudinário a validade e a eficácia coincidem, pode-se dizer então que uma lei pode ser válida sem ser eficaz, mas não se pode imaginar um costume que, sendo válido, não seja eficaz: se falta a eficácia, se perde também a repetição uniforme, constante e geral, um dos requisitos essenciais do costume. Por outro lado, se é correto afirmar que no direito comum a validade vem sempre acompanhada da eficácia, o inverso não é verdadeiro, pois afirmar que um costume é válido por causa de sua eficácia equivale sustentar que um comportamento se torna jurídico pelo fato de ser constantemente repetido. Isso, afirma o autor, não é verdadeiro, uma vez que a capacidade que tem um costume para orientar o comportamento de um grupo social não é suficiente para que se torne um costume jurídico. Para tanto, é necessário que ele seja acolhido por um sistema jurídico como comportamento obrigatório, cuja violação, requer a aplicação de uma sanção. Esta fórmula jurídica é atribuída ao direito consuetudinário pela lei ou por um juiz, quando fundamenta a matéria de sua decisão em um costume ou na vontade comum das partes.

Bobbio chama a atenção para o fato de que os juristas costumam afirmar que para a formação de um costume jurídico, além da repetição, é necessário o requisito interno, o psicológico da *opinio juris*, que implica a convicção de que aquele

comportamento é obrigatório, e para isso, é também igualmente necessário que o comportamento seja qualificado como obrigatório por alguma das normas válidas do sistema jurídico. Ou seja, em última instância, é necessário que a norma que o regula não somente seja eficaz, mas também, e, sobretudo, que seja válida.

No que se refere à ênfase que as escolas sociológicas dão à figura do juiz criador do direito, o autor questiona se é possível, de fato, considerar o direito vivo ou em formação, aquele que nasce espontaneamente da sociedade, como direito verdadeiro. Para ele, torna-se necessário fazer a distinção entre fontes de conhecimento e fontes de qualificação do direito e argumenta que o direito vivo é simplesmente um fato ou uma série de fatos dos quais o juiz retira o conhecimento das aspirações jurídicas que vão se formando na sociedade. No entanto, para que tais aspirações se tornem regras jurídicas, é preciso que o juiz as acolha e lhes atribua a autoridade normativa concedida pela sua função de órgão capaz de produzir normas jurídicas.

Para Bobbio, o direito vivo ainda não é direito, ainda não conseguiu o status de norma ou conjunto de normas do sistema jurídico, razão pela qual ele é somente eficaz e carece de validade. Torna-se direito somente quando o juiz, enquanto reconhecido como criador do direito, lhe atribui também a validade. Assim, pode-se falar de um juiz criador do direito unicamente enquanto as regras que ele descobre na realidade social não são ainda regras jurídicas e não o são até o momento em que ele lhes atribui força coercitiva. Como exemplo, o autor cita as opiniões dadas por Holmes no exercício da sua atividade de juiz, as quais, mesmo deduzidas da realidade social e se mostrando mais sensíveis ao chamado direito em formação que as sentenças de seus colegas, não chegaram a ser consideradas direito positivo nos Estados Unidos, uma vez que ele as defende sem obter o consenso da maioria. Nesse sistema podia ser considerado direito apenas o que era reconhecido pela maioria da Corte. O autor conclui seus argumentos afirmando que “o direito vivo pode ser considerado como fonte de conhecimento jurídico, mas somente o juiz (e com mais razão o legislador) pode ser considerado como fonte de qualificação do direito” (BOBBIO, 1993, p. 51).

Esse antagonismo mostra que, para Bobbio (1993), somente pode ser considerado direito aquele regulado, ou seja, acolhido por um sistema jurídico, embora tal sistema não seja necessariamente o estatal, conforme argumenta o

positivismo jurídico, o que nos leva a crer que a validade seja o principal construto do direito, dado que, pela argumentação do autor, é possível haver direito que não seja justo e que tampouco não seja eficaz, mas não existe direito que não seja válido, dado que, para ele, a validade é a presença do direito enquanto norma prescrita em um sistema jurídico, o que o autor conceitua de posituação de um direito ou direito positivo.

Com essa argumentação inferimos que o autor realça que o direito positivo, apesar de válido, não está necessariamente a serviço da justiça, embora o reconheça como instrumento que se orienta para a sua plena realização. (BOBBIO, 1993).

Retomando o seu postulado de que o direito positivo apesar de válido, não está necessariamente a serviço da justiça, a questão que nos parece relevante diante diz respeito à concepção de justiça que orienta o direito, uma vez que no campo da justiça também se inscreve a problemática da polissemia. Por essa razão, resolvemos fazer uma incursão nos discursos sobre justiça.

3 O ANTAGONISMO DOS DISCURSOS SOBRE JUSTIÇA

A resposta histórica ao que se poderia considerar justo ou injusto, segundo a narrativa de Estevão (2004), tem sido apoiada em um discurso sobre a justiça, no âmbito do qual vem gerando uma diversidade de interpretações e de sentidos:

[...] o sentido de harmonia com o natural (Rousseau), ao sentido de tolerância, ao de lei natural (Locke); ao de respeito pela pessoa (Kant); ao de utilidade (Hume e Stuart-Mill); ao de atribuição a cada um segundo as suas capacidades e necessidades (Marx); e, mais recentemente, ao de equidade e de liberdade igual (Rawls). (ESTEVÃO, 2004, p. 21).

Convivemos, portanto, com uma diversidade de sentidos que conformam diferentes perspectivas, entre as quais, segundo esse autor, a universalista, a pluralista e a radical. Cada uma delas, na medida em que incluem diversas versões discursivas, também contém diversos sentidos. O discurso da justiça universalista, por exemplo, expressa uma perspectiva monista de caráter único e universal. A justiça seria única para todas as pessoas em todos os lugares. Ela é concebida, assim, como “um princípio de ação segundo o qual os seres de uma mesma

categoria devem ser tratados da mesma maneira” (PERELMAN, 1999, p. 19). Tomando a igualdade como valor, a justiça refere-se “ao modo como as instituições econômicas e sociais repartem a liberdade, a propriedade, a riqueza, o rendimento, bem como os bens sociais como a educação e a assistência médica pelos diferentes grupos sociais” (MILLER, 1998, p. 331 *apud* ESTEVÃO, 2004, p.45). Seu principal enunciado é o de que as desigualdades sociais são geradas pela distribuição desigual desses bens produzidos pela cooperação social.

Ao discurso da justiça universalista que é hegemônico na prática articulatória dos discursos de justiça social, a nosso ver, se fixam três discursos que merecem realce por expressarem sentidos diversos: o discurso da justiça distributiva, o da justiça meritocrática e o da justiça redistributiva.

O primeiro discurso - da justiça - pode ser apreendido na narrativa de Perelman (1999) a qual, dada a sua centralidade no princípio da igualdade formal, enuncia o sentido de justiça como distribuição igualitária, pois, para o autor, há que se buscar um critério comum de distribuição, aceito por todos, de maneira que se possa distribuir: “a cada um a mesma coisa; a cada um segundo os seus méritos; a cada um as suas obras; a cada um segundo suas necessidades; a cada um o seu lugar ou posição; a cada um o que a lei lhe atribui” (PERELMAN, 1999, p. 19). Para esse sentido de justiça, portanto, todas as pessoas devem ser tratadas de forma igualitária, independentemente de suas condições de classe, de nacionalidade, de gênero, de etnia, de geração, de orientação sexual, de condições físicas ou intelectuais. A partir, desse sentido, podemos inferir que ele apresenta o tratamento igualitário como seu indicador de justiça. Para se auferir o grau de justeza de uma instituição, de um governo, de uma política pública etc., deve-se verificar, por conseguinte, se todas as pessoas destinatárias de suas ações são tratadas de maneira igualitária.

O discurso da justiça meritocrática pode ser apreendido nas narrativas de Dubet (2008) e de Young (1958). Seu principal enunciado, orientado pelo ideal meritocrático formulado por Young, é o de que “é injusto que a ocupação das posições de prestígio na hierarquia social seja favorecida pelo nascimento ou riqueza do indivíduo” (YOUNG, 1958, p. 72). Ela deve ser definida pelo “mérito, entendido enquanto resultado calculado pela intensidade do esforço e do desempenho do indivíduo” (YOUNG, 1958, p. 72).

Esse discurso enuncia também um sentido de justiça como igualdade meritocrática de oportunidades, o qual, segundo Dubet (2008, p. 11), “está no centro da justiça nas sociedades democráticas [...] que consideram que todos os indivíduos são livres e iguais em princípio, mas também admitem que esses indivíduos sejam distribuídos em posições sociais desiguais”. Dessa forma, a igualdade meritocrática das oportunidades seria a única maneira de “produzir desigualdades justas quando se considera que os indivíduos são fundamentalmente iguais e que somente o mérito pode justificar as diferenças de remuneração, de prestígio, de poder” (DUBET, 2008, p. 11).

Enunciando ainda o sentido de meritocracia como justiça, esse discurso a considera a forma mais justa de decisão social, por isso, é fundamental que todas as pessoas tenham as mesmas oportunidades e as mesmas condições quando disputam igualitariamente a ocupação das posições sociais de maior prestígio. Para ocupá-las, é preciso, portanto, a comprovação de mérito que, a nosso ver, constitui seu indicador de justiça.

O discurso da justiça redistributiva ou justiça como equidade pode ser apreendida na narrativa de Rawls (1971), que fixa um novo sentido: o de distribuição equitativa. Centrando-se no conceito de liberdade e propondo outra forma de distribuição dos bens sociais, o discurso da justiça como equidade tem por enunciado que: “Todos os valores sociais - liberdade e oportunidade, renda e saúde e as bases do respeito a si mesmo - se distribuem por igual, salvo que a distribuição desigual de algum ou de todos esses valores beneficiem a alguém mais necessitado” (RAWLS, 1971, p. 62). Para isso Rawls (1971) propõe dois princípios. O primeiro, centrado na igualdade, garante a todas as pessoas iguais direitos de ter os mais amplos sistemas de iguais liberdades básicas: liberdades políticas, a de expressão e reunião, a liberdade de consciência e a de pensamento, liberdade de pessoas e propriedades, etc., compatíveis com um igual sistema de liberdade para todos. O segundo princípio, centrado na diferença, defende a possibilidade de haver desigualdades sociais e econômicas nessa distribuição, desde que favoreça os mais necessitados e estejam subordinadas a serviços e empregos abertos a todos em condições de equitativa igualdade de oportunidades (RAWLS, 1971, p. 302-303).

Analisando a materialidade dos dois valores no contexto das sociedades pós-segunda Guerra Mundial, Rawls (1997) afirma que o mundo ocidental e democrático

impulsionou o princípio da liberdade como valor definidor de seu modelo social, e os países sob a influência marxista utilizaram o princípio da igualdade como base moral para a organização de suas respectivas sociedades. No entanto, em sua opinião, nenhum deles conseguiu realizar as promessas da modernidade, uma vez que ambos, ao sonegarem cotas de igualdade ou de liberdade de sua população, desenvolveram modelos de sociedades geradores de injustiça. Segundo esse autor, somente em um único caso se pode violar o contrato de liberdade e igualdade: quando o fazendo, obtém-se uma distribuição material favorável aos mais necessitados. Em nome dessa negociação de cotas favoráveis aos injustiçados, o autor ressignifica o conceito de equidade no direito e inaugura outro princípio bastante interessante: o da redistribuição favorecendo os desfavorecidos.

Como podemos inferir, a justiça redistributiva admite dar mais a quem precisa mais, em contextos em que houver desigualdades. Dessa forma, é possível concluir que o tratamento equitativo é o seu indicador de justiça, a partir do qual se pode conferir se a distribuição de algum bem econômico, social ou cultural está sendo equitativa. Isto é, se favorece aos mais necessitados.

Como é possível deduzir, na prática articulatória do discurso da justiça universalista, os três discursos por ela interpelados pregam a igualdade social como ideal de justiça e fortalecem a revolução da igualdade.

A perspectiva pluralista de justiça, diferentemente do caráter monista da interpretação universalista, enuncia que não existe um caráter único e universal da justiça. A narrativa de Walzer (2004), expressivo representante dessa perspectiva, afirma que as comunidades políticas concretas são as esferas sociais e, no interior de cada uma, os homens, sendo sujeitos ativos, criam seus próprios sentidos de justiça, razão pela qual o caráter da justiça é local e não universal. Dessa forma, ela se apresenta como corte antagônico à perspectiva universalista.

O principal enunciado do discurso da justiça plural, por seu turno, se baseia na ideia de que os sentidos de justiça são plurais porque cada comunidade política concreta tem tradição comum e significados sociais comuns, e por isso, atribui sentidos diferenciados aos bens sociais. Assim, uma “determinada sociedade só será justa se a sua vida essencial for vivida de uma forma fiel às compreensões partilhadas dos seus membros e, portanto, qualquer explicação da justiça distributiva será sempre uma explicação local” (WALZER, 1999, p. 20). Ao discurso da justiça

plural, a nosso ver, se fixam três discursos e diferentes sentidos. O discurso da justiça complexa, o discurso da justiça dos vários mundos, e o discurso da justiça dos vários espaços estruturais.

O discurso da justiça complexa, pela narrativa de Walzer (2004), tem como principal enunciado que cada esfera social - educação, saúde, trabalho – deve ter seus próprios critérios internos de distribuição de bens. Por isso, defende a arte da separação dessas esferas, mantendo, porém, cada uma com autonomia relativa no sentido de que a posição dominante de um sujeito numa esfera social não deve influir na sua posição em outras, de forma a evitar que ele possa ter acesso privilegiado ou vantagens na aquisição de outros bens. Segundo esse autor, “a autonomia das esferas permite afrontar, por exemplo, os efeitos desintegradores dos excessos de mercado” (WALZER, 2004, p. 25).

Nesse discurso, a concepção de bens sociais vai além dos bens concebidos por Rawls, incluindo outros bens, tais como: pertença a uma comunidade, segurança e bem-estar, educação, dinheiro e mercadoria, trabalho, tempo livre, poder político, graça divina, carinho e amizade, igualdade etc. Tais bens devem ser distribuídos de forma a realizar o que ele chama de “igualdade complexa”, cujo sentido realça o respeito à liberdade e exige a distribuição desses bens sociais “segundo uma diversidade de procedimentos e critérios tais como a necessidade, o mérito e o mercado, ou seja, de acordo com o significado do bem social em causa” (WALZER, 2004, p. 21). O discurso, portanto, atribui um sentido de distribuição complexa dos bens sociais, considerando a complexidade dos procedimentos e critérios enunciados em cada esfera social.

O discurso da justiça dos vários mundos está atrelado à narrativa dos autores franceses Boltanski e Thévenot (1991 *apud* ESTEVÃO, 2004), segundo a qual a vida social é organizada em vários mundos: “o mundo da inspiração, o mundo da opinião, o mundo doméstico, o mundo cívico, o mundo mercantil e o mundo industrial que apostam em definições próprias de justiça, de argumentação, de grandeza, de valores, e de expressões de julgamento” (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1991, p. 56 *apud* ESTEVÃO, 2004, p. 26). No mundo doméstico, prevalece a justiça familiar com os valores de respeito à hierarquia e proteção aos menores. No mundo cívico, há prevalência da ética da justiça com apelo aos princípios da solidariedade, da

igualdade e do interesse público. No mundo industrial, a justiça se articula à performance, à produtividade, à tecnicidade, à eficácia, ao mérito e à qualidade do produto. No mundo mercantil, ela se vincula à ideia de justeza dos preços, do respeito pelos acordos e concorrência, do respeito pela propriedade privada. No mundo da inspiração, a justiça é decorrente da singularidade e da criatividade. No mundo da opinião, a justiça valoriza a reputação e a opinião dos outros.

Os autores citados fazem uma advertência, a nosso ver, muito importante, no sentido de que os pressupostos e os argumentos de um determinado mundo nunca devem ser transferidos para outro, uma vez que tal transferência é fator gerador de injustiça, tendo em vista que eles podem levar à valorização de objetos estranhos ao mundo em causa, e alterar suas definições, pois o grande e o pequeno para um mundo podem não o ser para o outro. Como se pode inferir, a esse discurso se fixa o sentido de distribuição particularizada de acordo como os pressupostos e os argumentos de cada mundo.

O discurso da justiça dos vários espaços estruturais se atrela à narrativa de Santos (2000) que enuncia seis modos de produção de práticas sociais ou espaços estruturais de relações sociais, aos quais se fixam sentidos plurais de justiça e diferentes constelações de direitos: o espaço doméstico, o da produção, o do mercado, o da comunidade, o da cidadania e o mundial. Tais espaços, segundo esse autor, são estruturados organicamente para estabelecer relações próprias de subordinação seguindo uma orientação regulatória que é hegemônica. Sendo assim, o autor enuncia o primado do que ele denomina de pilar da regulação sobre o da emancipação nesses diferentes mundos. No entanto, contraditoriamente, eles podem seguir uma orientação emancipatória quando se articula com o sentido libertador, sendo possível, por exemplo,

[...] substituir no espaço doméstico, uma relação patriarcal por uma relação de libertação da mulher; no espaço do mercado, substituir o consumismo fetichista por uma acentuação de necessidades fundamentais e satisfações genuínas; no espaço da comunidade, substituir uma perspectiva chauvinista por uma perspectiva cosmopolita; no espaço mundial, substituir a dominância do Norte pela saliência ao Sul. (SANTOS, 2000, p. 103-104).

Cada espaço tem, portanto, seus próprios critérios e procedimentos de justiça, assim como seus próprios direitos, não necessariamente positivados pelo direito estatal. Para o autor, a vida sociojurídica tem capilaridade para permitir

“interlegalidade” e “porosidade ética e jurídica”. Significa afirmar que o caráter jurídico

[...] não decorre de uma única forma de direito, por exemplo, do direito estatal, mas de constelações de juridicidades, de formas de direito diferentes, combinando-se de modo diferente de acordo com o campo social específico a que fornecem a ordenação normativa. (SANTOS, 2000, p. 270).

Como podemos inferir, ao discurso da justiça dos vários espaços estruturais, se fixa o sentido de distribuição orientada para a regulação ou para a emancipação, rompendo, dessa forma, com o postulado de neutralidade dos procedimentos e dos critérios de justiça.

Esses três discursos da perspectiva pluralista de justiça realçam uma diversidade de comunidades semânticas, a exemplo dos setores ou esferas sociais, dos vários mundos, e dos vários espaços estruturais, razão pela qual podemos inferir que o reconhecimento de pertença a uma comunidade semântica é o seu indicador de justiça. Assim, ao auferir um grau de justeza a uma determinada forma de distribuição de bens sociais, seja através de uma instituição, de um governo ou de uma política pública, faz-se necessário o reconhecimento dos critérios ou procedimentos relacionados à comunidade semântica a qual pertencem.

A perspectiva radical de justiça, nessa prática articulatória, também se apresenta como um corte antagônico à perspectiva universalista. O discurso da justiça radical (ESTEVÃO, 2004), inspirado pela concepção pós-socialista, tem como principal enunciado a reivindicação de que o tratamento das diferenças seja o aspecto mais relevante da justiça, e que a diferença cultural seja também a diferença mais importante. A esse discurso, se fixa o sentido de justiça como reconhecimento das diferenças.

Antagonizando os discursos da justiça distributiva e o da redistributiva que dá primazia às questões econômicas do sujeito político grupo ou às classes sociais, ele enuncia que embora o conceito de classe social seja relevante para o estudo da desigualdade e da diferença, não se pode reduzir o social à noção de classe social pelo fato de que variáveis como raça, gênero, etnia, religião, orientação sexual, geração e deficiências entre outras, são igualmente fatores geradores de desigualdades e de injustiça, seja pela via da falta de reconhecimento (a invisibilidade), seja por um reconhecimento falseado das diferenças (o estereótipo)

(ESTEVIÃO, 2004). A justiça, portanto, vai além das questões econômicas e inclui as questões culturais. Por essa razão, ao discurso da justiça radical, se fixa o sentido de justiça cultural.

Ao discurso da justiça radical se filiam, a nosso ver, três discursos: o de justiça como eliminação da dominação e da opressão institucionalizadas, o de justiça integrativa e o de justiça associacional.

O discurso de justiça como eliminação da dominação e da opressão institucionalizadas pode ser encontrado na narrativa de Young (1990). Tem como principal enunciado o de que a justiça distributiva reduz a justiça a uma distribuição igual de direitos considerados como bens materiais que se possuem e se distribuem, propondo uma norma igualitária que silencia e uniformiza as diferenças. Representa, portanto, uma forma de injustiça cultural porque não contempla a pluralidade de práticas que conferem identidade e, por conseguinte, não considera questões concretas como, por exemplo, as questões da soberania da mulher, dos homossexuais, dos negros, entre outras.

Para a autora, a justiça não é única e possui múltiplas dimensões. Representa as diferentes formas de eliminar a dominação e a opressão enraizadas nos contextos institucionais que incluem “estruturas e práticas, regras e normas, linguagens e símbolos, que medeiam as interações sociais em instituições do Estado, na família, na sociedade civil bem como no local de trabalho” (ESTEVIÃO, 2004, p. 29). Daí a autora propor o conceito relacional e multidimensional de “justiça como eliminação da dominação e da opressão institucionalizadas” (YOUNG, 1990, p. 15).

No entendimento, a dominação, sendo um fenômeno estrutural, impede que as pessoas participem dos processos de tomada de decisão que determinam a condução de suas ações. A opressão, por sua vez, ao submeter as pessoas a constrangimentos institucionais, interfere no curso de seu desenvolvimento e de suas aprendizagens durante a vida. Experiências de opressão ocorrem em contextos em que há exploração, marginalização, imperialismo cultural, violência, e ausência de poder (*powerlessness*). Seus efeitos, como nos adverte Estevião (2004), são imprevisíveis; dado que uma pessoa oprimida no ambiente do trabalho, por exemplo, pode atuar como opressora no ambiente doméstico.

Como podemos observar, Young (1990) defende um conceito de justiça que

valoriza a diferença e a proteção de direitos dos diferentes grupos sociais no exercício da justiça cultural. No entanto, não despreza a necessidade de incluir tais grupos em um sistema de direitos gerais para todos. Afinal, as mulheres, os negros, os idosos etc. são também sujeitos políticos comuns e cidadãos de direitos. Segundo a interpretação de Estevão (2004, p. 174), embora ela revele interesse por uma justiça valorizadora da diferença, está consciente de que a afirmação da diferença pode levar a estigmas e exclusões, o que a leva a afirmar que o “pluralismo cultural democrático exige um sistema dual de direitos: um sistema mais geral de direitos que são os mesmos para todos, e um sistema mais específico de políticas e direitos conscientes de grupo”.

O discurso de justiça integrativa pode ser apreendido na narrativa de Fraser (1997) que tece críticas à Young (1990). Uma das críticas remete à primazia concedida por essa última autora à temática do reconhecimento na análise das políticas de diferença. Segundo Fraser (1997), embora Young (1990) considere os dois tipos de injustiças - as baseadas na economia política, tal como a exploração, e as baseadas na cultura, tal como o imperialismo cultural -, ela não conseguiu integrar no seu discurso as orientações de reconhecimento e de redistribuição.

Para Fraser (1997), há que ser considerada a possibilidade de as políticas de redistribuição ou de igualdade social se incompatibilizarem com as de reconhecimento, sobretudo no tocante ao tratamento das diferenças. Assim, a ênfase na justiça como reconhecimento silencia as lutas pela justiça redistributiva como se elas já não tivessem relevância, seja porque tal justiça já foi conseguida, seja porque a diferença cultural se tornou a diferença mais importante. Outra crítica diz respeito à amplitude concedida por Young (1990) às diferenças, dado que pode tornar-se mistificadora. E adverte que “há diferenças e diferenças, umas merecedoras de serem banidas, outras, pelo contrário, devendo ser universalizadas” (FRASER, 1997, p. 204).

Na esteira de suas críticas, Fraser (1997) propõe a imbricação mútua do político e do cultural, posto que para ela, o reconhecimento não é o aspecto essencial do conceito de justiça, razão pela qual inaugura, a nosso ver, o sentido de justiça integrativa ao afirmar ser urgente “integrar as duas justiças: a cultural e a (re) distributiva que ela chama de justiça econômica”. A primeira é enunciada como

[...] ausência de dominação cultural (estar sujeito a padrões de interpretação e comunicação associados à outra cultura e hostis à cultura própria do

sujeito); não reconhecimento (ser considerado invisível quanto às práticas de representação oficial, comunicativa e interpretativa); desrespeito (ser rotineiramente ultrajado ou depreciado em representações culturais públicas estereotipadas e/ou em situações da vida cotidiana). (FRASER, 1997, p. 14).

A justiça econômica é enunciada pela autora como

[...] ausência de exploração (ter os frutos de seu trabalho apropriados/confiscados para o benefício de outros; marginalização econômica (ser coagido a trabalho indesejado e mal remunerado ou não ter acesso ao trabalho); privação (ter negado um padrão material de vida adequado) (FRASER, 1997, p. 13).

A autora acrescenta que os problemas da igualdade para muitos grupos - para as mulheres ou para as minorias étnicas, por exemplo - não são apenas problemas de reconhecimento, mas também de redistribuição.

O discurso da justiça associacional pode ser apreendido na narrativa de Gewirtz e Cribb (2011a). Filiado à prática articulatória do discurso da justiça radical, apresenta-se como um novo elemento ao discurso da justiça integrativa. Assim, a justiça associacional é enunciada como “ausência de padrões de associação entre indivíduos e entre grupos que impedem algumas pessoas a participarem plenamente nas decisões que afetam as condições nas quais elas vivem e atuam” (POWER; GEWIRTZ, 2011a, p. 41 *apud* GEWIRTZ; CRIBB, 2011b, p. 149). Para esses autores, “torna-se necessário que grupos anteriormente subordinados participem plenamente de decisões sobre como os princípios de distribuição e reconhecimento devem ser definidos e implementados” (GEWIRTZ; CRIBB, 2011a, p. 149). A justiça associacional, tendo como princípios a liberdade de associação e a oportunidade de participação nos processos de tomada de decisões, tem inspirado muitos direitos modernos, a exemplo do direito à liberdade de associar-se em sindicatos, associações profissionais, grêmios estudantis entre outros.

A prática articulatória dos discursos da perspectiva radical de justiça põe no cenário democrático outras identidades e elevam grupos de indivíduos à posição de sujeitos políticos que alteram as relações sociais de uma sociedade complexa. Eles se colocam na luta pelo reconhecimento de suas diferenças de gênero, de orientação sexual, de raça, de etnia, de nacionalidade, de gerações, de deficiências físicas e intelectuais, entre outras, e protagonizam a conquista da justiça como horizonte do processo de democratização social. São, respectivamente, grupos de mulheres, pessoas do grupo LGBTQI+, negros, índios, estrangeiros imigrantes,

crianças, adolescentes, idosos, alunos, pessoas com deficiências físicas ou intelectuais, consumidores, cujas identidades articulam seus discursos em torno do direito ao reconhecimento de suas identidades, e do direito de participação na distribuição dos bens sociais. Assim, como se pode observar, os discursos se fixam à revolução da fraternidade.

Considerando a justiça como a máxima moral para a qual se deve inclinar o Direito, a partir desses discursos muitos direitos foram conquistados, a exemplo dos direitos da mulher, dos indígenas, do Grupo LGBTQIA+ tais como os direitos da família homoafetiva e do casamento entre homossexuais, os direitos das crianças e dos adolescentes, dos idosos, do consumidor, dos negros, dos imigrantes, dos alunos, das pessoas com deficiência, entre muitos outros.

A partir de seus enunciados, podemos inferir seus indicadores de justiça, ou seja, os índices de frequência dos postulados sobre justiça nas diferentes formas de reconhecimento de identidades e de distribuição de bens econômicos ou sociais. A nosso ver, esses indicadores são: reconhecimento da identidade cultural; acolhimento e respeito às identidades; inclusão identitária, acessibilidade, liberdade de associação, e participação nas decisões.

Esses indicadores têm a potencialidade de orientar profissionais ou sujeitos éticos preservadores da justiça, no momento de julgar o grau de justiça das ações de determinado Estado, sua constituição; de determinado governo, seu planejamento, seu orçamento; ou as políticas públicas, bem como práticas sociais dos diferentes contextos institucionais.

Para isso, devemos centrar o olhar para nos certificar se há reconhecimento da identidade cultural dos sujeitos políticos objetos de suas ações; se de fato há acolhimento e respeito por essa identidade; se ela é de fato incluída como destinatária das ações; se há a provisão da acessibilidade necessária para assegurar seu poder de desfrutar dessas ações; se ela tem a liberdade de poder se associar para defender seus interesses e, finalmente, se tem a prerrogativa de participar efetivamente das decisões que interferem no curso de sua vida. Nesse olhar, é preciso também incluir uma preocupação com a proteção dos direitos declarados, ou seja, a confirmação se eles são efetivamente exercidos pelos seus sujeitos de direito.

4 CONCLUSÃO

No capítulo discutimos a problemática que envolve a relação entre Direito, direitos e justiça, buscando responder às questões colocadas inicialmente. Parece-nos ter ficado claro, ao longo da discussão, que embora considerando a persistência de sociedades no mundo moderno que ainda oscilam entre opulência e miséria, o Direito tem contribuído de fato, para realizar o ideal de justiça econômica, cultural e associacional.

Na trajetória histórica de sua constituição, enquanto dogmática jurídica e formação discursiva, o Direito efetivamente declarou e tutelou quatro gerações e revoluções de direitos a partir das quais o gênero humano alcançou novos patamares de civilização e melhores formas de convivência social.

Ademais, o Direito se ampliou para outros campos científicos que também são fontes geradoras de direitos, a exemplo do Direito Internacional, do Direito Ambiental entre outros. É possível registrar, por conseguinte, que a experiência de injustiça contida nas diferentes formas de exploração, de opressão e de exclusão entre os homens vem paulatinamente perdendo força à medida que diferentes titularidades de sujeitos de direitos são conquistadas, fato que tem permitido elevar o padrão de justiça em várias sociedades. Essa elevação pôde ser vista por meio de uma prática articulatória complexa que inclui diferentes discursos de doutrinas políticas e jurídicas, de Estado, de Direito, de direitos e de sentidos de justiça. Ela tem início, como vimos, com a primeira geração de direitos - os direitos liberdades -, na chamada Revolução da Liberdade, na qual são declarados os direitos civis e os políticos.

Libertado do poder do clero e da aristocracia, interpelado pelo discurso da doutrina do liberalismo no contexto do antagonismo entre o Estado natural aliado ao Estado absolutista e o Estado liberal, entre o Direito natural aliado ao Direito Divino e o Direito positivo, entre o feudalismo e o capitalismo, o sujeito humano servo conquista seus direitos civis aí incluídos seus direitos à liberdade religiosa, à liberdade de pensamento, à liberdade de ir e vir, à propriedade, à liberdade contratual, à liberdade de escolha, etc.

Libertado da propriedade dos senhores feudais, desgarrado da doutrina do cristianismo e do poder da nobreza, o servo torna-se um sujeito de direitos e se eleva à condição de sujeito político indivíduo.

Identifica-se nitidamente uma articulação entre os direitos-liberdade e o discurso da justiça distributiva em seu sentido de justiça como distribuição igualitária, considerando que no discurso jurídico, a liberdade é considerada um bem social a ser distribuído. Vê-se, também, que eles se orientam pelo tratamento igualitário como indicador de justiça.

O indivíduo ao atingir a condição de sujeito político cidadão, com a prerrogativa de ter liberdade para poder participar do processo de formação da opinião pública e da vontade estatal, ele conquista seus direitos políticos. São os direitos eleitorais (possibilidade de votar e ser votado); o direito de livre associação (poder filiar-se a partidos, a associações, a sindicatos etc.); o direito de protestar; o direito de resistir, entre outros. Observa-se uma articulação desses direitos com o discurso da justiça integrativa, em particular com a justiça associacional em seus sentidos de liberdade de associação e de participação nas decisões, que são também seus indicadores de justiça.

Como se pôde constatar, os direitos civis e políticos são direitos individuais que conservam seu caráter de direitos de defesa contra a ação coercitiva do Estado. Eles exigem uma ação negativa do Estado no sentido de não limitar a liberdade de seus titulares que são os indivíduos/cidadãos. O Estado liberal clássico abstencionista age como mediação para a tutela desses direitos quando tem a liberdade do indivíduo como sua máxima política.

Quando os direitos humanos se elevam da condição de direitos individuais para a de direitos sociais com a emergência e a mediação do Estado socialista, surge a segunda geração de direitos - os direitos igualdade - na chamada Revolução da Igualdade. Gerada no contexto da metamorfose do Estado liberal clássico para o Estado liberal burguês, interpelada pelo discurso da doutrina do socialismo, e motivada pelo antagonismo entre essa última forma de Estado e o Estado socialista, essa geração amplia o âmbito dos direitos do indivíduo e do cidadão para a sociedade e, com isso, inclui o grupo, coletividade como critérios de valoração.

Nesse antagonismo, o discurso socialista denuncia os direitos humanos como protetores do privilégio da classe burguesa, e a precarização das condições de

existência do proletariado motivada pelo capitalismo industrial e suas formas de acumulação ampliada do capital. As desigualdades sociais tornam-se insustentáveis, instigando a luta de classes. A classe trabalhadora, inserida na luta pela prerrogativa de poder usufruir igualmente das riquezas geradas pela cooperação social, pela via da revolução (a Revolução Russa de 1917), conquista seus direitos sociais a trabalho, a salário digno, à educação, à saúde, à segurança, a programas habitacionais, a transporte coletivo, à previdência, a lazer, a acesso ao sistema judiciário etc.

O proletariado, então, inscreve-se na história desse como um sujeito de direito - o sujeito classe - titular dos direitos sociais. Os direitos humanos fundados no privilégio da burguesia enquanto classe social se tornam um significativo vazio para a prática articulatória do Estado socialista. Tendo o coletivismo e o igualitarismo como critérios de valoração, o discurso desse tipo de Estado não admite privilégios.

Diferentemente dos direitos civis e políticos, os direitos sociais exigem a ação positiva do Estado direcionada a prover instituições e disposições sociais capazes de assegurá-los. Exigem, portanto, um Estado provedor, um Estado providência como corte antagônico ao abstencionista próprio do Estado liberal. O Estado socialista assume a condição e tutela os direitos sociais.

Tais direitos também se articulam com o discurso da justiça distributiva em seu sentido de distribuição igualitária de bens sociais e econômicos, tendo o tratamento igualitário como indicador de justiça. Igualmente, se articulam com o discurso da justiça econômica uma vez que rompem com a exploração no trabalho, a marginalização econômica e a privação de um padrão de vida digno.

Nessa geração surgem novos direitos - os direitos culturais - que têm como sujeito de direito o grupo, enquanto identidade cultural e política, sem se restringir à classe trabalhadora. Eles surgem dos discursos dos movimentos identitários do final do século XX, a exemplo dos discursos feminista, contra o machismo, antirracista, contra a homofobia, contra a xenofobia, em favor da inclusão e da acessibilidade das pessoas com deficiências, entre outros. São grupos de mulheres, de negros, de pessoas LGBTQIA+, de minorias étnicas, de pessoas com deficiências, de idosos, de crianças e adolescentes, de alunos, de imigrantes, entre outros, que reivindicam direitos ao reconhecimento de suas identidades políticas e culturais e de sua inclusão nas instituições e nas disposições sociais do Estado.

Para esses grupos, as desigualdades sociais não decorrem apenas das desigualdades econômicas entre as classes sociais. Elas também incluem desigualdades culturais quando marginalizam determinadas identidades políticas e suas respectivas culturas, excluindo-as das ações do Estado e tornando-as invisíveis. Justifica-se, portanto, o enunciado do sentido de justiça como reconhecimento das diferenças. Nos direitos culturais estão incluídos os direitos da família homoafetiva, do casamento entre homossexuais, das crianças e dos adolescentes, dos idosos, do consumidor, dos negros, dos índios, dos imigrantes, dos alunos, das pessoas com deficiência, entre muitos outros.

Pudemos registrar que esses discursos identitários se fixam aos discursos das perspectivas plural e radical de justiça, cujo critério de valoração não se restringe apenas à liberdade e à igualdade, mas também à diferença e à particularidade. Registramos igualmente que os direitos culturais declarados são dispositivos jurídicos de proteção e de empoderamento dos coletivos das identidades e, ao mesmo tempo, de combate à exploração, à marginalização, ao imperialismo cultural, à violência, ao desrespeito, e à ausência de reconhecimento. Embora saibamos que nem todo direito é justo, como nos adverte Bobbio, a nosso ver, igualmente aos civis, políticos e sociais, os direitos culturais são justos na medida em que se orientam por indicadores de justiça.

Concluimos que os coletivos ao conquistarem direitos próprios e particularizados, não considerados direitos de todos, eles se constituem como uma comunidade de sentidos, ou seja, seus direitos cumprem o indicador de justiça de reconhecimento de pertença a uma comunidade semântica, próprio dos sentidos de justiça plural: complexa, dos vários mundos e dos vários espaços estruturais.

De uma perspectiva radical de justiça, os direitos culturais também cumprem os indicadores de justiça dos discursos: reconhecimento da identidade cultural; acolhimento e respeito às identidades; inclusão identitária, acessibilidade, liberdade de associação, e participação nas decisões. Esses direitos cumprem os indicadores quando asseguram que a identidade cultural de um coletivo seja reconhecida, acolhida, respeitada e incluída nas disposições sociais do Estado, de maneira que lhe seja assegurada acessibilidade aos bens econômicos, sociais e culturais, bem como a organização política e a filiação a associações, com poder de participar das decisões que afetam o curso de sua vida.

Tais direitos são tutelados pelo Estado social constitucional democrático de direito e seus respectivos discursos identitários se apresentam como elementos e demandas democráticas da prática articulatória do Estado. Esse novo tipo de Estado não se apresenta como corte antagônico ao Estado liberal, nem ao Estado socialista. Ele se insere como um ponto nodal porque incorpora enunciados e postulados de ambos e, por essa razão, conquistou a hegemonia.

Trata-se do Estado de todos que busca realizar o ideal jacobino de uma sociedade vocacionadamente sem classes. Seu sujeito político é o sujeito jurídico que, a partir da formação de uma consciência jurídica, conquista e exerce seus direitos. Preservando sua função protetora dos direitos civis e políticos e provedora dos direitos sociais, econômicos e culturais, esse Estado social positivou os referidos direitos em suas constituições. Sob a sua tutela, também se incluem os direitos da terceira geração de direitos - os direitos solidariedade/fraternidade - na chamada Revolução da Fraternidade.

Surgidos na segunda metade do século XX e início do século XXI, tais direitos possuem titularidade difusa, tendo a sociedade, a comunidade, as futuras gerações, os povos e a humanidade como seus titulares. Eles são objetos do Direito internacional, positivados pelo Direito estatal nas constituições de diversos Estados-nação. Frutos da luta dos movimentos sociais nacionais e internacionais, são direitos de defesa do meio ambiente equilibrado, da vida saudável e pacífica, do progresso e do avanço da tecnologia.

São direitos dessa geração: o direito à paz, o direito ao patrimônio comum da humanidade, o direito à comunicação, o direito à diferença e o direito à tolerância como exigência do direito à diferença cultural e pessoal, os chamados direitos ambientais, a exemplo do direito dos animais, do meio ambiente, da natureza entre outros.

O Estado Social Constitucional Democrático de Direito também tutela o direito da quarta geração - o direito à democracia - na chamada revolução do Estado Social, cujo titular é o gênero humano. Nela incluem-se o direito ao desenvolvimento, o direito à informação, o direito à transparência e o direito ao pluralismo.

Concluindo nossa reflexão, manifestamos a expectativa de ter conseguido respondido às questões iniciais. Acreditamos ser possível relativizar a tese de

Santos (2000) de que o Direito esgotou suas possibilidades emancipatórias na modernidade. Confirmamos a nossa confiança de que ele pode representar um “fio de esperança” para a revolução cultural democrática, no horizonte de um projeto social socialista.

Não podemos subestimar um projeto que foi capaz de construir quatro gerações de direitos na prática articulatória e discursiva de quatro sentidos de Direito, cinco tipos de Estado e cinco doutrinas jurídicas. De elevar o sujeito humano à condição de sujeito de direitos, iniciando com o sujeito-indivíduo, seguido do sujeito-cidadão, do sujeito-classe, do sujeito-identidade cultural, do sujeito-sociedade, comunidade, futuras gerações, os povos, humanidade até chegar ao gênero humano, consolidando, nessa trajetória o sujeito-jurídico como síntese.

Acreditamos e apostamos com Bonavides, na possibilidade de o Estado social constitucional democrático de direito poder realizar uma revolução cultural na direção de um projeto social socialista, orientado pelo princípio do comum, segundo a narrativa de Dardot e Laval, inscrevendo a democracia como sua suma moral. Foi o Estado possível de ser conquistado como resultado da luta de classes. Talvez não seja o Estado ideal, nem o do nosso sonho. No entanto, é preciso preservá-lo participando da luta política contra ameaças que eventualmente podem levá-lo à sua incompletude.

Sabemos que a declaração dos direitos e sua positivação nas constituições não são suficientes para que eles sejam assegurados e exercidos pelos seus sujeitos de direito. A letra da lei pode ser avançada e muito democrática. Caso da Constituição brasileira de 1988. Mas, como nos ensina Bobbio, além da validade de uma norma, é preciso, sobretudo, que ela tenha eficácia. É fundamental, portanto, que os direitos sejam reconhecidos e integrados ao patrimônio jurídico dos sujeitos do direito e do dever, pela formação de uma subjetividade política e uma prática social democrática, fundamentadas na ética e nos valores de liberdade, igualdade e fraternidade.

Tomaremos o Estado Social Constitucional Democrático de Direito, transportado para a conjuntura político-jurídica do Brasil, como referência para a discussão do próximo capítulo no qual refletiremos sobre a educação como um direito social e sobre a educação superior como direito e política pública.

3 – EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL: DA EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO DIREITO, À EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO POLÍTICA PÚBLICA

A missão do ensino superior consiste em contribuir com o desenvolvimento e a melhoria do conjunto da sociedade, ou seja, educar e formar graduados altamente qualificados, capazes de responder às necessidades de todos os aspectos da atividade humana: promover, gerar e difundir conhecimentos através da pesquisa; interpretar, preservar e promover as culturas no contexto do pluralismo e da diversidade cultural; oferecer possibilidades de aprendizagem ao longo de toda a vida; contribuir com o desenvolvimento e melhoria da educação em todos os níveis; proteger e promover a sociedade civil democrática e que proporcionem perspectivas críticas e interdependentes no debate sobre as opções estratégicas e no fortalecimento das perspectivas humanísticas”.

Conferência Mundial do Ensino Superior. Paris, 1988.

Seguindo nossos “caminhos de pensamento”, no capítulo iremos discutir a problemática que envolve a relação entre Direito, educação e políticas públicas tentando responder às seguintes questões: No Brasil, a educação é de fato, um direito de todos? Qual é a relação de dependência entre a educação como um direito social fundamental e a educação como política pública? A educação superior pode ser considerada um direito de todos os brasileiros?

Para isso faremos uma incursão nos sentidos fixados aos seguintes discursos: o discurso jurídico da educação como direito social fundamental, o discurso jurídico das políticas públicas e o discurso interdisciplinar das políticas públicas, com realce para o discurso da política da educação superior. No conjunto, eles transitam na prática articulatória das políticas públicas e podem ser interpretados à luz dos campos discursivos Jurídico, da Ciência Política, da Sociologia e da Educação.

1 INTRODUÇÃO

As reflexões que relacionam Estado e Democracia, tratadas no capítulo anterior, atualizadas para o cenário do século XXI, sinalizaram que a convivência do regime democrático no âmbito do capitalismo parece ser a questão crucial para uma agenda política e econômica de Estados e de governos comprometidos com a luta contra as desigualdades, em favor da justiça social, econômica, cultural e associacional e com o desenvolvimento.

Ainda que não seja mais visto como “comitê executivo da burguesia” (OLIVEIRA, 1997, p. 3-19) ou como incapaz enquanto “*lócus* de ação” (BOBBIO, 1977, p. 92), já tendo conquistado o estatuto de Estado Social Constitucional de Direito (BONAVIDES, 2011), o Estado vê-se limitado frente à “pujança da economia capitalista [...] diante dos processos de reprodução do capital, que não enxergam fronteiras geográficas ou morais” (BUCCI, 2013, p. 91).

Ademais, o marxismo, uma das principais fontes para a leitura crítica da economia, como vimos anteriormente, não aponta caminhos para o Estado na direção da democracia. É indiscutível a contribuição da doutrina para desvelar a dinâmica do capital e seus mecanismos de reprodução, que ultrapassam o âmbito da economia e se instalam como força que determina a organização da sociedade, mas é discutível a sua contribuição para compreender a dinâmica interna que move o Estado e o governo. Nesse particular, a tradição marxista de leitura crítica apresenta alguns limites. Um deles é a noção do Estado efêmero e seu consequente desaparecimento, sem sinalizar que tipo de instituição ocuparia seu lugar na dinâmica social. No mundo capitalista atual, a noção de sociedade autorregulada nos parece pouco crível. E no que se refere às formas de organização da ação política, a sua práxis não se mostrou coerente em virtude das experiências autoritárias históricas instaladas nas estruturas de estados opressores, marcadas pela presença da tirania e pelo gozo de privilégios em nome do “interesse do povo”. As alternativas de ação política propostas pelas teses revisionistas, são rejeitadas e adjetivadas de “reformistas” pelos herdeiros da tradição marxista. Segundo Bucci: “A insidiosa adjetivação paralisa a formulação de caminhos de atuação por dentro das instituições sociais existentes [...] A crítica do mundo real levando à negação. Nem revolução nem reforma” (BUCCI, 2013, p. 92-93).

Instala-se nesse vácuo, uma tradição cética a respeito das possibilidades do Estado não capturadas pelos interesses das classes dominantes, mas, ao mesmo tempo, mantém-se a crença de que ele é um “instrumento necessário para a ‘transição’ a um outro tempo e modo econômico e social” (BUCCI, 2013, p. 93) no qual seja possível concretizar a democracia.

Nessa transição, urge apontar alternativas de ações efetivas do Estado e dos governos, e a Ciência Jurídica, a nosso ver, apresenta grandes possibilidades “à descrição desse outro Leviatã, não mais o Estado, mas o capital, em sua inexorável

produção e autorreprodução, desde a economia, com repercussão sobre o conjunto das condições sociais” (BUCCI, 2013, p. 91).

A constitucionalização da economia e do planejamento, por exemplo, pode ser considerada uma opção em razão do seu potencial de impacto especialmente em relação à democracia, seja por “seu aspecto substantivo - um sistema de direitos -, seja por seu aspecto processual - o governo pela discussão” (SARTORI, 1944, p. 48-49).

Tomando como referência o aspecto substantivo, os direitos sociais constitucionalizados representam uma exigência para o desenvolvimento e condição para as justiça social e econômica, sem os quais não pode haver democracia porque a eficácia desses direitos não exige somente assegurar, por parte do Estado e do governo, as prestações sociais, mas também incrementar e organizar, em escala nacional, o planejamento orçamentário, indicando de onde provêm os recursos financeiros necessários, e estimulando mecanismos para maior e melhor arrecadação e tributação. Sob o aspecto processual, há que ser considerada a necessária proteção das minorias na noção de governo da maioria, salvaguardando o dissenso e a diversidade, cujo desdobramento implica a necessidade de estabelecer em que termos e em quais formas a discussão deve ocorrer. No entendimento de Dahl (2001, p.107, grifo do autor), trata-se da “*metarregra*” da democracia, ou “a capacidade dos cidadãos de exercer o controle do planejamento das decisões do governo, ou decidir sobre o que o governo vai decidir (o que, na linguagem das políticas públicas, designa-se por ‘controle da agenda governamental)’”.

No processo de constitucionalização, entretanto, não é possível desconsiderar as dificuldades que o Estado enfrenta para decidir quais direitos devem ser constitucionalizados, em razão do que se costuma denominar *governança global*. Com múltiplos centros decisórios, esse tipo de governança busca gerir assuntos coletivos, embora não possua estrutura central que lhe garanta soberania e supremacia nas decisões (BUCCI, 2013). No entendimento de Cassese (2010, p. 51), essa estrutura significa um “conjunto de organizações gerais e setoriais e acordos, não orientado por hierarquia, mas por regras, procedimentos, traços funcionais e comportamentos, que prevalecem sobre as estruturas”.

No contexto da necessidade de delimitar o espaço de controle das forças da globalização, desponta o direito público não estatal regulador da dinâmica de atuação de grandes empresas multinacionais, bem como de certos direitos que, estando acima da discricionariedade do Estado-nação, geram acordos e compromissos internacionais que devem ser assumidos e cumpridos pelos países signatários. Nesse sentido, o direito público não estatal disciplina a forma de cumprimento de certos deveres do Estado com relação a padrões internacionais oficialmente chancelados, “de que são exemplos os padrões internacionais da Organização Mundial de Saúde, as normas bancárias do acordo de Basileia e assim por diante” (BUCCI, 2013, p. 100). No caso da educação, padrões têm sido propostos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (*United Nations Educational, Scientific and Cultural*) (UNESCO), a exemplo das convenções sobre procedimentos de reconhecimento de estudos, de títulos, e de diplomas do ensino superior que cobrem todos os continentes. Uma das mais recentes é a Convenção sobre o reconhecimento das qualificações relativas ao ensino superior na região europeia, adotada em conjunto pela UNESCO e Conselho da Europa.

Sobre a pertinência de padrões internacionais na educação, é perceptível uma tendência crescente de que ela venha a ser institucionalizada e chancelada como direito no plano internacional. Nesse sentido, o discurso da institucionalização mundial da educação fundamentado na concepção neoinstitucionalista da teoria institucional, a enuncia “como parte de um modelo universalista e global (*isto é, macro sociologicamente*) organizado em relação com a própria sociedade, como um modelo ‘cultural de desenvolvimento e justiça’” (MEYER; RAMIRES, 2002, p. 93, grifo do autor).

A ideia de padrões internacionais surge também vinculada à noção de justiça, conforme assinala o discurso de apresentação do Seminário sobre Avaliação e Padrões na América Latina, do Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina-PREAL-, realizado em Lima no ano de 1997, no qual é explicitado o reconhecimento de que “o desafio de hoje é educar as crianças tão bem como seus pares de outras sociedades modernas” (PREAL, 1997, p. 10). Também segundo esse discurso, a padronização da educação faz parte de um modelo geral do Estado-nação moderno, cuja proposta contou com forte apoio profissional,

intelectual e científico, sob a justificativa de favorecer a universalização de “concepções claramente definidas de estrutura educativa, como, por exemplo, os princípios de matrícula universal, de conteúdo curricular educativo, ou como a formação em estudos sociais e em organização educativa, ou como a ideia do professor profissionalizado etc.” (MEYER; RAMIRES, 2002, p. 95).

Com base na interpretação jurídica do direito educacional internacional, esse discurso reconhece a educação como um direito do homem e, portanto, como um direito universal; reconhece o ser humano como sujeito de Direito internacional na sua dupla natureza de ser pessoal e universal, ou seja, de homem como indivíduo e como humanidade. Além da função de instrução, também foi atribuída à educação a função de formação do sujeito ético, que está “para o campo dos valores e o foro da consciência como o sujeito epistêmico para o campo dos conhecimentos e o domínio da ciência” (MONTEIRO, 1998, p. 49).

Segundo a racionalidade moral do Direito, “o sujeito ético é o sujeito reconhecido e projetado para além da diversidade cultural, religiosa, nacional, social, das diferenças de etnia, de sexo, de gênero, de idade ou outras do sujeito empírico, sociológico, psicológico e epistemológico” (MONTEIRO, 1998, p.49). Na medida em que têm como fundamento e finalidade a qualidade do ser humano (a dignidade humana como atributo que está acima das circunstâncias individuais), os direitos do homem, entre eles, a educação, são reconhecidos como patrimônio ético comum da Humanidade.

Percebe-se nesse discurso, um sentido de Estado-nação moderno que tem como premissa a crise do paradigma da centralidade do Estado, pelo que interroga a sua legitimidade enquanto instância decisória de questões coletivas inerentes à ordem mundial. Tal paradigma vem sendo questionado há décadas diante da realidade da União Europeia, um dos maiores blocos econômicos do mundo, que demanda a revisão das bases e o papel do Estado nacional frente aos organismos da estrutura confederativa europeia. (CASSESE, 2010). Ademais, no contexto, incluem-se problemas sociais, a exemplo do dilema da imigração, tornada uma necessidade econômica para garantir a provisão da força de trabalho em virtude do fator demográfico, visto que as sociedades europeias, de maneira geral, avançam na média etária de suas populações sem condições de prover a devida reposição de novas gerações (BUCCI, 2013).

Esse quadro indica, portanto, a necessidade premente de configurar a Europa como um poderoso Espaço Comum, onde as fronteiras sejam apenas geográficas e os cidadãos europeus (identidade política a ser construída como prevalecente face à identidade das várias nacionalidades do Continente) possam circular livremente entre os países, tendo seus direitos assegurados por padrões internacionais. Como desdobramento dessa circunstância, a margem de discricionariedade política do Estado-nação torna-se reduzida frente aos compromissos a serem assumidos com relação aos padrões internacionais. Sendo oficialmente cancelados, esses padrões buscam o atendimento a certos direitos que têm os cidadãos europeus como seus titulares. Na impossibilidade financeira de um país assegurar a proteção desses direitos, há disponibilidade de recursos provenientes de um fundo monetário comum europeu (com reservas preservadas pela criação do euro como moeda única dos países membros) desde que o país cumpra as exigências jurídicas institucionalizadas.

Além das questões demandadas trazidas pela experiência da União Europeia, os compromissos e padrões internacionais também são construídos pela dinâmica da atuação das organizações internacionais¹⁵, as quais não se restringem ao continente europeu. Com a globalização e o fim da Guerra Fria, elas se consolidaram e se fortaleceram enquanto atores relevantes no cenário mundial, ao atuarem na elaboração e regulação de normas, firmando acordos entre os países, atendendo objetivos específicos etc., cumprindo a missão de estabelecer um ordenamento das relações intranacionais de poder e influência política.

No mundo atual, os compromissos e a garantia dos padrões internacionais assumidos pelos países vêm sendo incorporados pelas Constituições contemporâneas, realidade interpretada como um gesto de exercício de soberania revelador de que “a noção de soberania sofre profundas perturbações” (CASSESE, 2010, p.13) e se torna o ponto nodal da ideia de Estado-nação moderno. No cerne dessa interpretação está o fato de que assumir compromissos internacionais não significa a subordinação do Estado a uma ordem mundialmente estabelecida. Trata-se de uma relação de colaboração recíproca instigadora da consolidação do Estado-

¹⁵ As organizações internacionais surgem no início no século XX, com a criação da Liga das Nações em 1918 (Encontro de Versalhes), e têm rápida ascensão a partir da Primeira Guerra Mundial. Cf: GIDDENS, Anthony. O mundo na era da globalização. Lisboa: Presença, 2000.

nação, na medida em que estabelece as condições para o reconhecimento mútuo da soberania nacional (GIDDENS, 2000).

Como esperado, esse discurso não é unívoco, tendo como seu corte antagônico o discurso da defesa da centralidade do Estado-nação como instância legítima para a defesa e proteção de direitos e mediação dos conflitos existentes nas sociedades. Um de seus enunciados é o de que as questões da governança global, objeto do direito público não estatal, “têm como foco preocupações relacionadas à decisão conjunta, à colaboração e à *rule of law*” (CASSESE, 2010, p. 51) e “seus problemas mais prementes são de estrutura organizacional, coordenação, coerência decisória” (NICKEL, 2006, p. 51), sendo, portanto, bem distintos “daquilo que caracteriza o cerne da problemática estatal: a supremacia do Executivo, as relações centro-periferia e a representatividade” (BUCCI, 2013, p. 102), objetos de regulação do direito estatal interno ao Estado-nação.

Focando nas relações centro-periferia, o discurso marca diferenças entre os países desenvolvidos, os subdesenvolvidos e em desenvolvimento em relação às possibilidades de assumirem compromissos e padrões internacionais, consagrando-os em suas respectivas constituições, padrões esses definidos em geral, a partir dos valores e das experiências dos países desenvolvidos inscritos como centrais na ordem econômica mundial. Aos periféricos que pretendam elevar seu padrão civilizatório aspirando um pleno desenvolvimento, “a primeira providência é implantar as regras básicas do Estado de direito [...]. As estruturas de desigualdade podem ser se não modificadas, bastante perturbadas na sua inércia conservadora, mediante processos jurídico-institucionais bem articulados” (BUCCI, 2013, p. 30).

A demanda pelo Estado, nos países em desenvolvimento, é mais específica, reclamando um governo coeso e em condições de articular a ação requerida para a modificação das estruturas que reproduzem o atraso e a desigualdade. Sobre o governo recaem as funções de organizar a alocação dos meios públicos, dirigir e executar a Administração Pública e, mais importante, coordenar e planejar a ação coletiva, em diversos níveis e abrangências. (BUCCI, 2013, p. 33).

Como podemos conferir, esse discurso realça o papel fundamental do Estado-nação e do governo na sua relação com o Direito, com o desenvolvimento e com a democracia. Como desdobramento, enfatiza o protagonismo da política pública enquanto programa de ação governamental: “[...] o movimento que se dá à máquina

pública, conjugando competências, objetivos e meios estatais, a partir do impulso do governo” (BUCCI, 2013, p. 39).

Considerar essa problemática que envolve a relação do Direito com a democracia, com o desenvolvimento, com a ação governamental de um Estado-nação e, por desdobramento, com a política pública, nos parece imprescindível ao nosso objeto de estudo. Assim, as análises do discurso jurídico da educação como direito; do discurso jurídico das políticas públicas, e do discurso interdisciplinar das políticas públicas, em diálogo com os campos discursivos da ciência política, da sociologia e da educação buscam oferecer argumentos sólidos para que possamos responder se a educação superior no Brasil é de fato, um direito de todos os brasileiros.

2 O DISCURSO JURÍDICO DA EDUCAÇÃO COMO DIREITO

Como vimos no capítulo anterior, a educação foi declarada como direito na segunda geração dos direitos humanos, que corresponde aos “direitos-igualdade”. São os direitos sociais, econômicos e culturais que inauguram o que Bonavides (2011) denomina de revolução da igualdade. Enquanto direito humano, no contexto do Estado social constitucional democrático de direito, ela é considerada, segundo a narrativa de Bobbio (1992, 1993), um direito fraco, entendido como aquele ainda não positivado em uma norma jurídica interna, ou seja, no ordenamento jurídico do Estado-nação, capaz de garantir seu pleno exercício coibindo a possibilidade de sua violação. Como os direitos humanos são assegurados no plano do direito positivo internacional, e protegidos perante as instâncias supranacionais de tutela, ele os considera exigências ou meras pretensões, ainda que justificadas com argumentos plausíveis no sentido de futuros direitos positivos. Para Bobbio, “o problema dos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los” (BOBBIO, 1992, p. 24).

A educação, pelo ângulo dessa narrativa, somente poderá ser considerada um direito no sentido forte quando cumprir duas condições. A primeira refere-se à exigência de tornar-se direito positivado em uma norma jurídica interna - direito positivo justiciável - no sentido de assegurar as “exigências ou pretensões efetivamente protegidas [...] de um bem que se possa obter recorrendo a uma corte

de justiça capaz de reparar o erro e, eventualmente, de punir o culpado” (BOBBIO, 1992, p. 70). A segunda exigência é ser elevado à condição de direito fundamental, ou seja, “direito reconhecido e assegurado por uma determinada constituição” (BOBBIO, 1992, p. 73), o que lhe concede a prerrogativa de ser blindado contra toda e qualquer intervenção por parte do Estado e da sociedade. Por princípio, trata-se de direito protegido e inviolável. Quando violado, implica processo de responsabilização por descumprimento vinculado à aplicação de sanções.

Os direitos fundamentais garantem o que se costuma chamar, no campo discursivo jurídico, de “mínimo existencial” compreendido, segundo a narrativa de Sarlet e Figueiredo (2013, p. 25), “como todo o conjunto de prestações materiais indispensáveis para assegurar a cada pessoa uma vida condigna no sentido de uma vida saudável.” O direito ao mínimo existencial está centrado no princípio constitucional do direito à vida e no da dignidade da pessoa humana, e somente poderá ser garantida quando for possível assegurar “uma existência que permita a fruição dos direitos fundamentais, de modo especial quando seja possível o pleno desenvolvimento da personalidade” (SCHOLLER, 1980, p. 676 *apud* SARLET; FIGUEIREDO, 2013, p. 22).

Para a doutrina do “mínimo existencial”, a garantia de uma existência digna vai além da garantia da mera sobrevivência física, situando-se além do limite da pobreza absoluta e incluindo a noção de qualidade de vida. Por isso, essa doutrina distingue duas dimensões de mínimo existencial: “a fisiológica e a sociocultural” (SARLET; FIGUEIREDO, 2013, p. 22). A fisiológica compreende a proteção básica para uma vida condigna no sentido de proteção contra privações das necessidades de caráter essencial, “abrangendo, por exemplo, prestações básicas em termos de alimentação, vestimenta, abrigo, saúde ou os meios indispensáveis para a sua satisfação” (SARLET; FIGUEIREDO, 2013, p. 22). O mínimo existencial sociocultural vai além dessa proteção e objetiva assegurar um bom nível de inserção na vida social e cultural fundado no princípio do Estado social e no princípio da igualdade. Para essa doutrina, a educação deve estar incluída no mínimo existencial sociocultural (SARLET; FIGUEIREDO, 2013, p. 25) dado que “na ausência de níveis básicos de educação e informação, a autonomia do indivíduo para avaliar, refletir e participar conscientemente do processo democrático estará amplamente prejudicada” (BARCELLOS, 2013, p. 109).

Convém realçar, seguindo a advertência de Timm (2013, p. 51), que:

Estes direitos fundamentais, com previsão constitucional, envolvem não apenas direitos negativos (abstenções do Estado na esfera privada) - também chamados de direitos de proteção - bem como os deveres positivos ou prestacionais (atuações do Estado na prestação de serviços públicos) - seja de maneira direta, seja pela via indireta das concessões e permissões.

Visto que o direito ao mínimo existencial corresponde aos direitos sociais fundamentais, a educação assume o *status* de direito social fundamental. Nessa condição, ela enfrenta uma complexa problemática relacionada à sua eficácia plena tendo em vista que os direitos sociais fundamentais, no discurso jurídico, são denominados direitos de cunho prestacional ou direito a prestações, ou, ainda, direitos prestacionais “por terem por objeto prestações estatais vinculadas diretamente à destinação, distribuição (e redistribuição), bem como à criação de bens materiais” (SARLET; FIGEIREDO, 2013, p. 29). Exigem, portanto, para serem efetivados, um conjunto de medidas positivas por parte do poder público e sempre abrangem a alocação significativa de recursos materiais e humanos para sua proteção e efetivação.

No caso do direito à educação, ele somente será assegurado aos seus beneficiários mediante a prestação de serviços, a saber, construção de escolas, contratação de professores, organização do ensino etc. Como são direitos que têm custos, sempre terão limites orçamentários. Por isso são considerados

Direitos ‘*de realização progressiva*’, segundo a concepção referida no Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1996 porque sua efetivação está condicionada à existência e disponibilidade de meios e recursos o que deixa margem para que ela se faça de maneira gradativa. (COIMBRA, 2000, p. 26, grifo do autor).

A efetivação do direito à educação, por conseguinte, resta vinculada à chamada “reserva do possível”. De acordo com essa noção, “a efetividade dos direitos sociais a prestações materiais estaria sob a reserva das capacidades financeiras do Estado, uma vez que seriam direitos fundamentais dependentes de prestações financiadas pelos cofres públicos” (SARLET; FIGEIREDO, 2013, p. 22). Dessa forma, a “reserva do possível” passou a traduzir a ideia de que “os direitos sociais a prestações materiais dependem da real disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado, disponibilidade esta que estaria localizada no

campo discricionário das decisões governamentais e parlamentares, sintetizadas no orçamento público” (CANOTILHO, 2003, p. 108). Segundo a narrativa desse autor, a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais se caracteriza:

1. Pela graduação de sua realização;
2. Pela dependência financeira do orçamento do Estado;
3. Pela liberdade de conformação do legislador quanto às políticas de realização de tais direitos;
4. Por serem insuscetíveis de controle jurisdicional os programas políticos-legislativos, a não ser quando se manifestem em clara contradição com as normas constitucionais ou quando apresentem dimensões pouco razoáveis. (CANOTILLO, 1988, p. 339.).

Nesse particular, o discurso jurídico não é unívoco. Como qualquer discurso, ele contém antagonismos. Um corte antagônico a essa perspectiva de dependência dos direitos sociais fundamentais ao orçamento do Estado pode ser apreendido na narrativa de Krell (2002) para quem, admitir o desenvolvimento da educação vinculado à reserva do possível “poria em sério risco a efetividade dos direitos fundamentais, além de levar à relativização de direitos invioláveis” (KRELL, 2002, p. 51). Para esse autor, diante de uma situação em que precise ser feita uma “escolha trágica” -, decidir entre salvar milhares de doentes sujeitos a doenças da pobreza (malária, febre amarela, cólera etc.) ou salvar alguns submetidos a doenças raras com pouca probabilidade de cura -, a decisão correta é assegurar o tratamento de todos. Transportando o exemplo citado pelo autor para o caso do direito à educação, diante de uma situação em que deva ser feita uma “escolha trágica” - assegurar o direito ao ensino fundamental de crianças (cujo “custo-benefício” é seguro para o futuro de um país) ou assegurar o direito ao ensino fundamental de adultos que não tiveram acesso à educação em idade própria (para muitos considerados “geração perdida”) -, a resposta correta e justa é: educar a todos!

O autor acrescenta:

O condicionamento da realização dos direitos econômicos, sociais e culturais à existência de *'caixas cheias'* do Estado significa reduzir a sua eficácia a zero, a subordinação aos *'condicionantes econômicos'* relativiza sua universalidade, condenando-os a serem considerados *'direitos de segunda categoria'*. [...] Se os recursos não são suficientes, deve-se retirá-los de outras áreas (transporte, fomento econômico, serviço de dívida) onde sua aplicação não está tão ultimamente ligada aos direitos mais essenciais do homem (KRELL, 2002, p. 53-54, grifo do autor).

Dos enunciados, podemos inferir que os direitos sociais sendo constitucionalizados e, portanto, elevados à categoria de direitos fundamentais, já passaram por um processo decisório democrático no momento constituinte, não cabendo ao Poder Executivo, pelo uso de sua prerrogativa discricionária, contrariar a vontade constituinte, dado que, em um Estado constitucional democrático de direito, segundo esse discurso, “quem governa é a constituição” e não o Poder Executivo. Portanto, é o orçamento que deve submeter-se às prestações inerentes aos direitos sociais fundamentais e não, ao contrário.

Nessa perspectiva, a narrativa de Novais (2004, p. 195, grifo do autor) é esclarecedora ao afirmar que:

A reserva do possível (antes de atuar como barreira intransponível à efetivação dos direitos fundamentais, importa acrescentar!) deve vigor como um mandato de otimização dos direitos fundamentais, impondo ao Estado o dever fundamental de, tanto quanto possível, promover as condições ótimas de efetivação da prestação estatal em causa, preservando, além disso, os níveis de realização já atingidos, o que, por sua vez, aponta para a necessidade do reconhecimento de uma proibição do retrocesso, ainda mais naquilo que se está a preservar o mínimo existencial.

Pode-se concluir, portanto, que para esse discurso, a educação não é concebida como objeto de escolhas do poder governamental. Portanto, não é definida no seu campo discricionário. Trata-se de atributo do mínimo existencial (jamais reduzido à noção de mínimo vital ou sobrevivência) que deve ser assegurado indiscriminadamente a todas as pessoas como condição indispensável não apenas ao desenvolvimento do Estado de Direito, mas também como requisito para sua elevação ao “Estado de Justiça”¹⁶ (CARRACERO, 1985; MARTINS NETO, THOMASELLI, 2013).

No nosso entendimento, uma vez que o Estado de direito tem como valor supremo realizar o ideal de justiça social, econômica, cultural e associacional, a partir da declaração e da proteção jurídica de direitos, o Estado de justiça se apresentará historicamente quando estes direitos não tenham mais a necessidade de serem justiciáveis (como é o caso do ensino fundamental no Brasil porque já está

¹⁶ Sobre o conceito de estado de justiça consultar as obras de CARRACERO, José Rubio. *Legitimação ética del Poder*. La utopia del Estado justo: de Platon a Rawls. Valencia/Es: Ediciones Rubio Esteban, 1985 e de MARTINS NETO, João dos Passos; THOMASELLI, Bárbara Lebarbenchon Moura. *Do Estado de Direito ao Estado de Justiça*. Universidade Federal de Santa Catarina. Revista Seqüência (Florianópolis), n. 67, p. 309-334, 2013.

universalizado para todos) porque já fazem parte da prática social e da práxis política democrática, quando, então, sendo todos direitos subjetivos, integram o patrimônio jurídico de seus sujeitos de direito. Eles seriam, de acordo com a teoria da democracia radical, o que Laclau e Mouffe (2011) conceituam de *significante vazio*. A nosso juízo, esse seria o ideal de justiça no horizonte do socialismo e por essa razão, o discurso socialista não atribui tanta importância ao Estado como “*locus privilegiado*” para a declaração e proteção de direitos, conforme argumentamos no capítulo anterior.

Um terceiro discurso apresenta-se nessa prática discursiva articulatória como ponto nodal porque interpela particularidades, elementos ou demandas democráticas dos anteriores, sendo, portanto, o hegemônico. Trata-se do discurso apreendido na narrativa de Sarlet e Figueiredo (2013) que reconhece a relevância econômica dos direitos sociais fundamentais na sua característica peculiar de direitos que têm custos, mas, simultaneamente, admite condicionantes à reserva do possível, dado não ser ela definida no campo discricionário do Poder Executivo. Para esse discurso, a “reserva do possível” não deve ser entendida como carência ou limite de recursos, portanto, não pode ser reduzida a limite posto pelo orçamento. “Compreendida em sentido amplo, abrange mais do que a ausência de recursos materiais propriamente ditos indispensáveis à realização dos direitos na sua dimensão positiva” (SARLET; FIGUEIREDO, 2013, p. 29). Segundo os autores, ela

Constitui em verdade (considerada toda a sua complexidade), espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais, mas também poderá atuar, em determinadas circunstâncias, como garantia dos direitos fundamentais, por exemplo, na hipótese de conflitos de direitos, quando se cuidar da invocação – desde que observados os critérios da proporcionalidade e da garantia do mínimo existencial em relação a todos os direitos fundamentais – da indisponibilidade de recursos com o intuito de salvaguardar o núcleo essencial de outro direito fundamental. (SARLET; FIGUEIREDO, 2013, p. 30).

Quando está em causa uma opção pela destinação material dos recursos, há que se tomar uma decisão sobre como e onde aplicá-los. A Constituição não oferece os critérios para esta decisão “deixando-a a cargo dos órgãos políticos (de modo especial ao legislador) competentes para a definição das linhas gerais das políticas na esfera socioeconômica” (SARLET; FIGUEIREDO, 2013, p. 30). Por essa razão, a realização dos direitos sociais fundamentais prestacionais é vista como sendo um

problema em termos de competências constitucionais dado que “ao legislador compete, dentro das reservas orçamentárias, dos planos econômicos e financeiros, das condições sociais e econômicas do país, garantir as prestações integradoras dos direitos sociais, econômicos e culturais” (SARLET; FIGUEIREDO, 2013, p. 30).

Considerando essa problemática, um de seus importantes enunciados argumenta em favor da necessária contextualização do mínimo existencial pelo legislador, dado que ele não é o mesmo em cada direito social (educação, moradia, assistência social etc.) Os autores exemplificam esse enunciado focando no direito à moradia: “o que é uma moradia digna, por exemplo, varia significativamente até mesmo de acordo com as condições climáticas” (SARLET; FIGUEIREDO, 2013, p. 26), donde se pode concluir, no caso, da educação digna, que o mínimo existencial de um país subdesenvolvido com elevada taxa de analfabetismo ou analfabetos funcionais jamais poderá ser o mesmo de um país desenvolvido com acesso à educação superior assegurado à sua população. No Brasil, por exemplo, a Constituição Federal de 1988 considera apenas o ensino fundamental correspondendo ao mínimo existencial.

Outro enunciado importante diz respeito à efetiva disponibilidade do objeto da prestação a ser assegurada, no sentido de ele poder ser garantido pelo destinatário da norma (no caso o legislador), ou seja, poder “prestar o que a norma lhe impõe seja prestado” (SARLET; FIGUEIREDO, 2013, p. 28). Há que ser observada pelo legislador, a disponibilidade efetiva de recursos, dada a sua limitação constituir limite fático à efetivação desses direitos. “Igualmente há que ser observada a possibilidade jurídica de disposição, que o Estado (*assim como o destinatário em geral*) também deve ter a capacidade jurídica, em outras palavras, o poder de dispor, sem o qual de nada lhe adiantam os recursos existentes” (SARLET; FIGUEIREDO, 2013, p. 29, grifo dos autores). Caliendo (2013, p. 180) adverte que a insuficiência de recursos na “reserva do possível pode ser de ordem fática (falta de recursos) ou de ordem jurídica (orçamentária)”, o que significa a necessidade de um lado estabelecer o limite de recursos disponibilizáveis, de outro, vinculá-los juridicamente na lei orçamentária e no orçamento público (disposição orçamentária). Ela apresenta pelo menos uma dimensão tríplice, que abrange:

- a) A efetiva disponibilidade fática dos recursos para a efetiva dos direitos fundamentais;
- b) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda íntima conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas, entre outras, e que, além disso, reclama equacionamento, notadamente no Brasil, no contexto do nosso sistema constitucional federativo;
- c) já na perspectiva (*também*) do eventual titular de um direito a prestação sociais, a reserva do possível envolve o problema da proporcionalidade da prestação, em especial no tocante a sua exigibilidade e, nesta quadra, também da sua razoabilidade. (SARLET; FIGUEIREDO, 2013, p. 30, grifo do autor).

Para evitar a possibilidade de crise de efetividade dos direitos fundamentais, o discurso enuncia algumas recomendações. Realça a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de gestão democrática do orçamento público bem como do próprio processo de administração das políticas públicas, seja no plano da atuação do legislador, seja na esfera administrativa, cobrando que ambos sejam orientados por alguns princípios. O primeiro princípio se refere à moralidade e à eficiência na atuação da administração pública, principalmente quando, ocorrendo escassez de recursos, deva otimizar a efetividade dos direitos sociais. Outro princípio recomendado para orientar a atuação dos órgãos estatais é o da proporcionalidade, incidindo em sua dupla dimensão como proibição do excesso e de insuficiência. O discurso enfatiza o cumprimento desse princípio como parâmetro necessário ao controle dos atos do poder público, inclusive dos órgãos jurisdicionais. O princípio da subsidiariedade, também recomendado, implica a importância de o poder público assumir, “numa feição positiva, o significado de uma imposição de auxílio e, numa acepção negativa, a necessária observância, por parte do Estado, das peculiaridades das unidades sociais inferiores, não podendo atrair para si, as competências originárias daquelas” (SARLET; FIGUEIREDO, 2013, p. 35). Tais competências são compreendidas como o espaço de liberdade pessoal fundado na primazia da autorresponsabilidade, seja no nível individual quando, implica, para o indivíduo, um dever de zelar pelo seu próprio sustento e o de sua família, “seja no nível das unidades sociais inferiores (*‘no caso do Brasil são os estados, municípios e distritos’*) no sentido de uma exigência do exercício efetivo da autonomia e da cobrança de pelo menos uma corresponsabilidade” (SARLET; FIGUEIREDO, 2013, p. 35, grifo nosso). O princípio da razoabilidade é destacado no sentido de que “a prestação reclamada deve corresponder àquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade” (SARLET; FIGUEIREDO, 2013, p. 29). Ainda que haja

disponibilidade de recursos e o Estado tenha o poder de disposição, é injustificável ter como obrigação prestar algo a alguém que não se mantenha nos limites do razoável. “Assim, poder-se-ia sustentar que não haveria como impor ao Estado a prestação de assistência social a alguém que efetivamente não faça jus ao benefício, por dispor, ele próprio, de recursos suficientes para seu sustento” (SARLET; FIGUEIREDO, 2013, p. 29).

Esse discurso realça ainda dois enunciados, a nosso ver, de suma importância. No primeiro, reprova a falácia do uso da reserva do possível “com o argumento impeditivo da intervenção judicial e desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais, especialmente de cunho social” (SARLET; FIGUEIREDO, 2013, p. 32). Ressalva que ao poder público cabe o ônus de comprovar se de fato faltam os recursos necessários à efetivação dos direitos a prestações, assim como de investigar se houve ou não a eficiente aplicação deles. No segundo enunciado, percebemos existir uma nítida posição de defesa da função dos órgãos jurisdicionais e da importância do controle judicial das opções orçamentárias e da legislação relativa aos gastos públicos, aí incluída a que versa sobre a responsabilidade fiscal. Justifica esse controle pela possibilidade que tem de

Minimizar os efeitos da reserva do possível, notadamente no que diz com sua componente jurídica tendo em conta a possibilidade (ainda que manuseada com saudável e necessária cautela) de redirecionar recursos (ou mesmo suplementá-los) no âmbito dos recursos disponíveis e, importa frisar, disponibilizáveis. Com efeito, o que se verifica, em muitos casos, é uma inversão hierárquica tanto em termos jurídico-normativos quanto em termos axiológicos, quando se pretende bloquear qualquer possibilidade de intervenção neste plano, a ponto de se privilegiar a legislação orçamentária em detrimento de imposições e prioridades constitucionais e, o que é mais grave, prioridades em matéria de efetividade de direitos fundamentais. (SARLET; FIGUEIREDO, 2013, p. 34).

Transparece no discurso um forte apelo à necessidade de uma eficiente atuação dos órgãos jurisdicionais. Para isso, a atuação não pode dispensar a valiosa participação e contribuição efetiva dos demais atores políticos e sociais, a exemplo do Ministério Público, das agências reguladoras, dos Tribunais de Contas, das organizações sociais e dos cidadãos. Defende, portanto, a integração do controle judicial com o controle social.

Interpelado por esse discurso hegemônico, apreendemos outro discurso que relaciona o direito à economia. Um de seus principais enunciados admite que os direitos fundamentais sociais têm custos, e por tal razão atrela a eficácia dos direitos fundamentais sociais à existência de uma ordem econômica justa (CALIENDO, 2013), sob a justificativa de que em um ambiente econômico saudável, os limites da reserva do possível podem ser atenuados. Em sua narrativa, esse autor, afirma ser esse ambiente dependente:

Da importância de um sistema tributário eficiente e justo; da correta aplicação de recursos orçamentários, da luta contra a sonegação, a economia informal, a concorrência desleal e a pirataria, bem como todas as formas de incertezas que rondam o sistema de regulação dos serviços concedidos e os desmandos governamentais na gestão da moeda, das medidas econômicas e na situação internacional. (CALIENDO, 2013, p. 178).

A efetividade dos direitos fundamentais sociais, dessa forma, depende de um ambiente econômico saudável, que por sua vez, é fruto de uma ação articulada dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Segundo a narrativa de Timm (2013, p. 51):

Um dos debates mais importantes hoje no Direito Constitucional diz respeito à vinculação das diversas formas do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) aos chamados direitos fundamentais. E essa discussão é fundamental diante de todos os problemas de justiça social encontráveis no Brasil (sendo a histórica concentração de renda um dos mais visíveis e problemáticos).

Discutindo as possibilidades de atuação do Poder Legislativo, Caliendo (2013) enuncia alguns limites do direito na questão da provisão do orçamento público. Afirma ele “que o direito não tem o condão de gerar recursos materiais por decreto e nem de alterar por portaria o nível de desenvolvimento econômico, social e cultural de um país” (CALIENDO, 2013, p. 177). Em um Estado democrático e social de direito, sua tarefa é definir a exigência do programa das Constituições, maximizando o acesso aos direitos fundamentais e reduzindo progressivamente os limites da reserva do possível.

Seria, portanto, tarefa de definir as normas programáticas constitucionais apenas as que indicam um programa, as finalidades ou as tarefas a serem executadas pelo Estado. Por tal razão, em geral elas são dotadas de baixa

densidade normativa. Isso significa que têm eficácia contida, no sentido de que exigem outras normas para regularem a produção de seus efeitos. Para que tenham eficácia plena, elas exigem uma ação legislativa para atuarem na sua completude. Boa parte destas normas programáticas “determina o fim ou tarefa a ser executada, mas deixa para o legislador a definição do melhor meio ou dos recursos que serão utilizados para a concretização do programa proposto para o futuro” (CALIENDO, 2013, p. 117).

Diferentemente dos direitos de defesa, os direitos a prestações são geralmente carecedores de eficácia se não houver uma concretização legislativa, visto que eles dependem da existência de recursos públicos e de condições materiais para a satisfação objetiva de todas as pretensões ligadas ao equilíbrio material na distribuição e redistribuição de recursos. (CALIENDO, 2013, p. 176).

No que diz respeito à atuação do Poder Executivo, o discurso se fundamenta na doutrina da análise econômica do direito (TIMM, 2013) e enuncia que a Economia pode efetivamente contribuir com o planejamento do gasto público porque permite

Eleger prioridades de gastos sociais e fazer eleições que por vezes podem soar “trágicas”, mas sempre dentro da realidade de que existirão necessidades sociais que não poderão ser atingidas em sua totalidade pelos governos. E o gasto com prioridades sociais, que atendam a um maior número de beneficiários mais necessitados, evitando o desperdício, tenderá a ser a melhor solução e, portanto, a mais justa. (TIMM, 2013, p. 54).

Os recursos orçamentários são escassos e as necessidades humanas ainda não satisfeitas, são ilimitadas, fato que implica a necessidade de eficiência no seu emprego para que seja possível atender a um maior número de imperativos com o mesmo recurso.

Quanto à escassez, o discurso relativiza o axioma que afirma: um bem é escasso quando não há o suficiente para satisfazer a todos, e enuncia que a escassez pode ser, em maior ou menor grau, “natural, quase-natural, ou artificial” (AMARAL; MELO, 2013). Para os autores, a escassez natural severa ocorre quando nada se pode fazer para aumentar a oferta. É o caso do Brasil em relação à oferta de vagas para a educação superior em municípios onde não existem faculdades ou universidades para garantir aos estudantes o direito à oportunidade de acesso a esse nível de ensino, cuja atribuição, segundo a Constituição vigente, é de responsabilidade do governo federal, de forma que o governo municipal nada pode

fazer para aumentar a oferta. A escassez natural suave ocorre quando nada é possível fazer para aumentar a oferta a ponto de atender a todos. No entanto, é possível atender a alguns, como também no caso do Brasil, onde pode ser citada a oferta da jornada escolar em tempo integral apenas nas Escolas de Referência do Ensino Médio (EREN), exemplificando com a situação do estado de Pernambuco, no Nordeste do País. Nas demais escolas desse estado, aos estudantes não é ofertado esse tipo de jornada. A escassez quase-natural ocorre quando a oferta pode ser ampliada ao nível da satisfação desde que ocorram condutas coativas dos cidadãos. É o caso do direito dos estudantes à participação em diretórios estudantis e à participação nas decisões dos Conselhos Universitários quando eles se negam a participar. Finalmente “a escassez artificial surge quando o governo pode se assim [o] decidir, tornar o bem acessível a todos, a ponto da satisfação” (AMARAL e MELO, 2013, p.88). É o que ocorre na Finlândia¹⁷ e na maioria dos países nórdicos, onde todos os níveis de educação, da educação infantil à educação superior (utilizando a terminologia e a classificação da Constituição brasileira), são assegurados como direitos sociais fundamentais.

Sobre a questão da eficiência, se trata de um princípio do direito constitucional (no Brasil, disposto no Artigo 37 da Constituição Federal de 1988). Pela definição de Sztajn (2005, p. 83 *apud* TIMM, 2013, p. 54), “significa a aptidão para obter o máximo ou o melhor resultado ou rendimento, com a menor perda ou com o menor dispêndio de esforços; associa-se à noção de rendimento, de produtividade; de adequação à função”. Ou seja, eficiência é a busca para aperfeiçoar a utilização do recurso orçamentário de modo a evitar desperdício.

Para garantir a eficiência da atuação do governo evitando o desperdício, o discurso enuncia a importância do planejamento entendido como:

A forma de ação estatal caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenados mediante o qual se procura ordenar o processo econômico (mercado). Ele deve tornar previsível a atuação estatal e diminuir incertezas, instrumentalizando a intervenção estatal e ainda deve dar vazão à racionalidade e eficiência nas políticas públicas. (MOREIRA, 2005, p. 121).

¹⁷ Conferir o vídeo “O Milagre da Educação na Finlândia” disponível em: <https://oindependente.net/video/12/o-milagre-da-educacao-na-finlandia>.

O discurso justifica a defesa do planejamento como “a base das políticas públicas, por esse instrumento ter a função de visualizar objetivos, de prever comportamentos e de definir metas” (TIMM, 2013, p. 59). Defende que elas sejam conduzidas pelo Poder Executivo, “tendo em conta o lastro tributário instituído pela via fiscal” (TIMM, 2013, p. 59). Neste particular, realça a importância da função social do processo de tributação porque o entende como o melhor mecanismo de justiça social e, particularmente, de distribuição de renda. Para a doutrina da análise econômica do direito a tributação, esse é o mais forte mecanismo de justiça redistributiva porquanto a desigualdade com precisão e, por isso, “tende a ser mais eficiente porque conduzida pelo Poder Executivo, cuja atuação permite serem atingidas classes indeterminadas e gerais de pessoas que não precisariam de um novo procedimento para ver garantido um direito seu, bastando se matricular na escola.” (TIMM, 2013, p. 59).

Finalmente, com relação à atuação do poder Judiciário na efetividade dos direitos fundamentais sociais, esse discurso recorre a três teorias:

Teoria da eficácia zero (o judiciário não pode implementar direitos sociais); teoria da eficácia mínima (o judiciário somente pode agir negativamente ou também sob outra formulação, o judiciário somente pode agir para efetivar o mínimo existencial); e teoria da efetividade máxima (o judiciário pode e deve agir para efetivar as normas de direitos fundamentais sociais.) (LIMA, 2005, p. 87).

Tomando a teoria da efetividade máxima como referência, o discurso enuncia sua filiação ao que denomina concepção absolutista da eficácia máxima, para a qual

Os direitos fundamentais sociais devem ser concretizados pelo judiciário no caso concreto sem qualquer consideração sobre outras questões, tais como: separação dos Poderes, restrições orçamentárias, complexidade da matéria, impacto nas políticas gerais de inclusão social, entre outras. Assim, os direitos fundamentais devem sempre e ao máximo ser implementados (CALIENDO, 2013, p. 178).

O autor defende o controle jurisdicional do orçamento público em função do cumprimento dos recursos da dotação orçamentária, posto, muitas vezes, a alegação de insuficiência de recursos para proteger um direito, é motivada pelo seu desvio para outro objetivo. Exemplificando, ele afirma:

No caso brasileiro, assume espetacular obstáculo à realização dos direitos fundamentais sociais a monumental dívida pública nacional. É para lá que são carreados os parcos e fundamentais recursos necessários para garantir nosso desenvolvimento social (CALIENDO, 2013, p. 181).

Sem o controle do Poder Judiciário, afirma o autor em questão, casos como esse se tornam insolúveis: “Enquanto não houver solução para este problema não haverá como reduzir o esforço fiscal do Estado, a carga tributária e o nanismo nos investimentos sociais” (CALIENDO, 2013, p. 182). Cabe ao judiciário cobrar dos gestores públicos e dos legisladores provarem se de fato a alegação de insuficiência de recursos para a efetivação dos direitos fundamentais sociais procede, e, em caso de não existir provas, tomar as medidas jurídicas cabíveis. O discurso é enfático ao enunciar não ser suficiente alegar a falta de recursos, é preciso provar. Comprovada tal insuficiência, o controle jurisdicional deve utilizar mecanismos de tributação ou realocação de recursos para assegurar a referida efetivação.

Para esse discurso, “a tributação é concebida como fonte de financiamento dos direitos fundamentais e forma de ampliação da reserva do possível” (CALIENDO, 2013, p. 186). Nesse caso, ela fornece elementos para a realização dos direitos fundamentais expandindo a esfera de possibilidade de sua garantia via criação de tributos como modelo de financiamento desses direitos. Quando estes tributos criados são destinados para outra finalidade que não sejam as previstas na motivação constitucional, trata-se de um caso de “desvio de finalidades ou mesmo de fraude legislativa”. (CALIENDO, 2013, p. 185).

Na atuação do Poder Judiciário para a garantia dos direitos fundamentais sociais, o discurso faz uma crítica realçando um limite desse Poder assumir em uma eventual atuação exacerbada diante da demanda individual considerada “o pior e mais injusto caminho para implementação de um direito social” (CALIENDO, 2013, p. 61) Isso porque, face ao princípio da igualdade, não se justifica que o Direito conceda tratamento diferenciado a pessoas que se encontram na mesma situação. Como argumento enuncia: “o que caracteriza um direito como social é a sua não apropriação por um indivíduo, mas estar à disposição de toda a sociedade [...]. Não significa o direito de um indivíduo contra todos da sociedade” (TIMM, 2013, p. 61). Os direitos sociais devem ser concedidos à todas as pessoas que se encontrem na mesma situação fática. Por essa razão, a ação coletiva constitui o instrumento jurídico recomendável, exatamente porque “permite atingir todas as pessoas que se

encontrem na mesma situação fática sem a necessidade de recorrer a um sem-número de processos iguais que abarrotam as cortes com discussões idênticas” (TIMM, 2013, p. 61). Alia-se o fato de que ela também permite considerar os efeitos da decisão para toda a sociedade.

Ademais, a análise econômica do direito além de afirmar que as políticas públicas governamentais tendem a ser mais eficientes do que aquelas concedidas casuisticamente pelo Poder Judiciário,

Ela também aponta para o caminho das ações coletivas, se eventualmente o objetivo for a garantia de direitos sociais via atuação da magistratura em situações excepcionais de correção do processo democrático (e não como regra, *bien entendu*). Isso porque esta é a ação apropriada para a defesa de direitos coletivos e transindividuais, como devem prioritariamente ser entendidos os direitos sociais, onde justamente os direitos não devem ser apropriados por um indivíduo em prejuízo de toda a sociedade. (TIMM, 2013, p. 61, grifo do autor).

Como podemos conferir, esse discurso concede protagonismo às políticas públicas enquanto instrumento de instituição e de efetivação dos direitos sociais fundamentais.

3 O DISCURSO JURÍDICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No cenário democrático regulado por um Estado social constitucional de direito, as políticas públicas têm sido objeto da análise jurídica buscando compreender (a partir do olhar jurídico) como se estruturam seus processos de formação e de execução. Assim, agrega-se ao seu campo discursivo mais uma particularidade, um elemento ou uma demanda democrática representada pelo discurso jurídico das políticas públicas.

Um dos principais enunciados desse discurso marca identidade ao rejeitar atrelá-lo à possibilidade de ele vir constituir uma nova área conformada como “direito das políticas públicas”, assumindo seu caráter interdisciplinar e investigando possíveis conexões e diálogos entre os principais campos discursivos de pertinência de suas temáticas: Direito, Ciência Política e Administração pública (BUCCI, 2013).

Segundo esse discurso:

As políticas públicas não são, portanto, categoria definida e instituída pelo direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico. (BUCCI, 2013, p. 11).

No processo de construção dessa aptidão para descrever, compreender e analisar as políticas públicas, o discurso realça a necessidade de ser estruturada uma metodologia para sistematizar um instrumental teórico e prático capaz de orientar a evolução dessa nova forma de conhecimento do fenômeno governamental. Em seu esforço de estruturação, fixa as seguintes premissas:

1) a decisão governamental como problema central da análise jurídica de políticas públicas; 2) o enfoque analítico privilegiando a ação racional, estratégica e em escala ampla; 3) foco primordial no aspecto jurídico-institucional, com olhar prospectivo, isto é, nas formas e nos procedimentos necessários para traduzir os fatores políticos, produzindo ação governamental democrática e a longo prazo, isto é, jurídica e socialmente sustentada. (BUCCI, 2013, p. 11-12).

Tomando a decisão governamental como premissa, conceitua a política pública como:

Programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (BUCCI, 2006, p. 39).

No esforço de sistematizar o referencial teórico, o discurso dialoga com a Ciência Política na sua concepção dual de *politics* e *policies* (ANABITARTE, 1986, p. 1-15). A primeira é considerada a teoria política clássica porque tem como foco as questões do poder e suas formas tradicionais voltadas a compreender o seu funcionamento. A segunda, influenciada pela teoria de sistemas e pela psicologia, dá origem a *policy science*, entendida como “uma trama de decisões e ações que alocam valores” (ANABITARTE, 1986, p. 1-15). Essa concepção toma o processo

decisório como foco dos estudos sobre administração e decisão com interesse nos processos de tomada de decisão e nas iniciativas políticas diante de problemas, alternativas, avaliações e resultados (ETZIONI, 2010). Da concepção de *policies*, além da *policy science*, surge também a *policy analysis* que se preocupa com o estudo dos problemas não apenas relacionados ao poder, mas também à economia, à cultura e à sociedade (ANABITARTE, 1986, p. 1-15). Ambas, segundo Bucci (2013, p. 104),

Desenvolvem abordagens originais para os novos problemas governamentais, considerando as diversas variáveis que conformavam os processos de poder ou exerciam influências sobre ele. A análise de políticas públicas é fruto dessa nova forma de compreender e estudar a ação coletiva e a ação governamental.

Em sua narrativa a autora acrescenta que a análise de políticas públicas é resultado de um movimento liderado por David Easton, então presidente da Associação Americana de Ciência Política (ASPA), com formação em psicologia, cujo objetivo consistia em renovar o estatuto científico da Ciência Política para superar sua visão tradicional de cunho prescritivo, e suas matrizes da filosofia política fundada sobre a história das ideias. Inaugura o que classificou de “era científica da ciência política, baseada no empirismo, com a aplicação plena do método científico, que se prestasse a fornecer explicações demonstráveis sobre os fenômenos da política” (EASTON, 1970, p. 24 *apud* BUCCI, 2013, p. 104). A finalidade era estabelecer a Ciência Política como campo de conhecimento e como uma teoria que tivesse o foco de partida na investigação do comportamento político, a fim de analisar o “sistema político como um sistema de comportamentos, sua estrutura e processo, considerando o ambiente, outros sistemas, demandas, petições, autoridades etc.” (EASTON, 1970, p. 24 *apud* BUCCI, 2013, p. 104).

Um dos aspectos mais inovadores da *policy analysis*, segundo a autora, é o tratamento dado ao poder, entendido como “apenas uma dentre as diversas variáveis a explicar o fenômeno da ação governamental” (BUCCI, 2013, p. 105). Menciona a conceituação de Talcott Parsons, sociólogo e fundador do estruturalismo funcionalista, a quem ela atribui a autoria de subverter o tratamento clássico dado ao poder, “ao caracterizá-lo como meio a serviço da autoridade assim como o dinheiro é um meio a serviço da economia” (BUCCI, 2013, p. 105). Cita diretamente Parson

para quem “[o] poder, da mesma forma que a influência, seria apenas um meio simbólico generalizado, que circula de forma semelhante ao dinheiro, e cuja posse e uso permitem que as responsabilidades de um cargo com autoridade numa coletividade sejam cumpridas” (PARSONS, 1970, p. 98 *apud* BUCCI, 2013, p. 105).

Essa nova abordagem, no entendimento da autora, é resultado de um intenso debate na ciência política movido por um rico diálogo interdisciplinar, do qual a área jurídica é a última participante:

Uma amostra do diálogo interdisciplinar subjacente ao novo modelo proposto ocorreu num seminário realizado pela APSA (American Political Science Association) em 1963, em Nova York, com a presença, entre outros, de autores como Herbert Simon, James Buchanan, James March e Talcott Parson, cujas obras seriam posteriormente as referências das teorias da escolha pública (*public choice*), do institucionalismo organizacional e do funcionalismo. (EASTON, 1970, p. 53 *apud* BUCCI, 2013, p. 107).

Na França, a área jurídica começou a participar desse diálogo interdisciplinar provocado

Pelo interesse em compreender não apenas os efeitos e usos das normas jurídicas nas políticas públicas, mas também fenômenos novos, tais como a emanção de normas jurídicas de organismos privados não estatais no sentido tradicional, a sugerir a multiplicação de fontes do direito, a proliferação regulamentar, o que valorizaria a inspiração jurídica de tradição inglesa, em confronto com a tradição estatista do direito. (RENARD, 2000, p. 10 *apud* BUCCI, 2013, p. 107).

Alia-se a esse interesse a importância que tem a ação governamental de ser compreendida sob uma visão mais acurada, de forma a contemplar “os esquemas sequenciais de elaboração e implementação de políticas públicas, aplicação processual e procedimental da política e da gestão pública, que renova e aprofunda a concepção de democracia” (BUCCI, 2013, p. 108|), entendida “como um regime não somente político, mas social onde o acesso de todos a um direito que se tornou pluralista se faz possível” (RENARD, 2000, p. 10 *apud* BUCCI, 2013, p. 108).

No Brasil, a descrição do surgimento da *policy analysis* e suas questões estruturantes têm ajudado, segundo a autora, a compreender o crescimento das abordagens jurídicas das políticas públicas no movimento de reestruturação do Estado brasileiro.

Sob o prisma das abordagens filiadas à *policy analysis*, a partir de um olhar jurídico, o ciclo de formação da política pública inclui:

Um conjunto de processos, incluindo pelo menos (1) o estabelecimento da agenda; (2) a especificação das alternativas com base nas quais a escolha será feita; (3) uma escolha revestida de autoridade (*authoritative choice*) entre as alternativas definidas, seja numa votação legislativa ou na decisão presidencial, (4) a implementação da decisão. (KINGDON, 1995, p. 2-3).

Para o discurso jurídico, processo é o “instrumento por meio do qual a jurisdição opera” visando “eliminar conflitos e fazer justiça mediante a atuação da vontade concreta da lei” (CINTRA, GRINOVER, DINAMARCO, 1993, p. 49). Na trajetória de formação de políticas públicas, vários processos se articulam. Bucci (2002) considerada no Brasil uma legítima representante dessa tradição de análise das políticas públicas no campo discursivo jurídico, compôs um painel de análise jurídica processual no qual considera vários processos estatais. “Eles têm em comum resultarem numa decisão estatal, embora sigam cada qual suas próprias normas. Trata-se de linhas de atuação relativamente definidas e autônomas, de acordo com sua conformação jurídica” (BUCCI, 2013, p. 146). O processo administrativo se encarrega de organizar o processo decisório no âmbito da Administração Pública, considerada como corpo executivo do governo. O processo legislativo tem a responsabilidade de elaborar as leis necessárias ao exercício das iniciativas governamentais. Ao processo judicial, cabe acionar o Poder Judiciário para decidir sobre conflitos relacionados à execução dos direitos, objeto das políticas públicas. O processo orçamentário se responsabiliza pela alocação de meios para as políticas públicas. O processo de planejamento orienta comportamentos futuros do Poder Público e dos agentes privados. A autora também inclui o processo eleitoral justificando que

Embora organizado pelo corpo estatal da jurisdição eleitoral, estrutura-se para colher a mais importante decisão do povo, a eleição de seus representantes e dos dirigentes políticos do país e das unidades federativas. O impacto do processo eleitoral sobre a composição e o ritmo de implementação das políticas públicas, diretamente afetado pelo calendário e pelas regras eleitorais, faz pertinente abordá-lo neste painel. (BUCCI, 2013, p. 146).

A processualidade, para esse discurso, tem um sentido amplo e parte das premissas de que a sociedade é por natureza conflitiva; o aparelho estatal é o

campo onde pelo menos parte do conflito social se resolve; as decisões estatais implicam escolhas nas quais sempre ocorrem interesses contemplados e outros preteridos, cabendo aos processos institucionalizar “formas de mediação dos diversos conflitos dispersos, não mais restritos à esfera do Poder Judiciário” (BUCCI, 2013, p. 117). A processualidade representa, nesse sentido, “a ordenação jurídica das relações do Estado com a sociedade, orientada pela aplicação do contraditório, de modo que as decisões relevantes sejam sempre mediadas pelo diálogo social, com algum grau de formalização” (BUCCI, 2013, p. 117). Para a autora, o contraditório é a “noção jurídica que sintetiza a contraposição de interesses mediada pelo direito, da qual resulta a decisão, ideia-síntese do conflito regrado e institucionalmente processado” (BUCCI, 2013, p. 135).

O exercício do contraditório é enfatizado nesse discurso como exigência da democracia e, por isso, requer do poder público, a construção de formas eficientes para coordenar, articular, mediar e arbitrar os interesses em conflito, não somente para obter a melhor e a mais justa decisão, mas, também, para mitigar os efeitos da frustração dos interesses não contemplados. Como desdobramento, é fundamental observar a natureza dos interesses em disputa (interesse coletivo, interesse público, grupos de interesses, interesses específicos da burocracia como grupo organizado), deixando claro quais são os interesses polarizados, nos quais estão explícitos os termos do contraditório compreendidos pelos contendores (BUCCI, 2013, p. 135). Nesse particular, recomenda observar a motivação dos interesses na forma como estão agrupados:

Agrupamento em pares: a) segundo a complementaridade - interesses em solidariedade (conceito funcional, agregação) ou em conflito (desagregação); b) segundo a utilidade - finais ou instrumentais; c) segundo a satisfação temporal - mediatos ou imediatos; d) segundo a titularidade - comuns/coletivos ou singulares/individuais. (CARNELUTI, 1999, p. 92).

Os pressupostos do exercício do contraditório definirão em que condições e limites ele é admissível, permitindo construir pactos sociais para a escolha dos temas da agenda governamental, “primeiro passo do ciclo de formação de uma política pública, fixando-se, em seguida, as condições em que se dará o debate público para a sua formação e implementação, definindo-se também os interlocutores desse debate” (BUCCI, 2013, p. 142).

Referindo-se às condições para o debate público, o discurso enfatiza a necessidade de participação, informação e argumentação. Recomenda compreender a participação em dois sentidos: “do ambiente circundante para o Estado e do Estado para o ambiente” (BUCCI, 2013, p. 142), e sugere a criação de procedimentos participativos, a exemplo “de consultas e audiências públicas, nas quais se colhem proposições, postulações, e críticas a medidas governamentais em construção” (BUCCI, 2013, p. 142). A informação é vista como condição indispensável para a participação nas questões públicas e base para a prestação de contas das autoridades ou gestores públicos à sociedade, a chamada responsividade ou *accountability*. Ela é fundamental para garantir a necessária transparência da política pública e não deve conter apenas os dados e os elementos inseridos no diálogo estruturado, mas também os que “não foram objetos de perguntas, mas que, ainda assim, em função de um princípio geral, não devem permanecer sob reserva, mas estar disponíveis para conhecimento do público, habilitando-se para diálogos em potência e não apenas em ato” (BUCCI, 2013, p. 141-142). As tecnologias de informatização e comunicação são vistas como ferramentas capazes de permitir celeridade administrativa e podem proporcionar a transição “de segmentos atrasados e pouco transparentes do Estado para uma cultura de racionalidade e organização das informações do governo à disposição dos cidadãos verdadeiramente inserida na vida democrática” (BUCCI, 2013, p. 17).

A implantação do governo da informação, mais do que uma adaptação técnica, deve ser vista como uma oportunidade que se abre de repactuação política, o que se combina, no Brasil, com a demanda por uma nova tecnologia jurídica governamental, baseada nas políticas públicas e na ampliação da escala de atuação que elas significam. (BUCCI, 2013, p. 17).

A argumentação, nesse discurso, é enunciada como um poder - o poder argumentativo - a partir do qual cidadãos livres e iguais deliberam sobre que fins e normas correspondem ao interesse comum de todos buscando um “consenso alcançado argumentativamente” (HARBERMAS, 1995, p. 39-54). A opinião pública é convertida em poder argumentativo por meio de procedimentos democráticos institucionalizados, aptos para a formação e a definição das vontades políticas. O debate público deve, portanto, ser inclusivo, permitindo aos cidadãos oportunidades

para apreciar valores e finalidades das políticas públicas e orientando com argumentos, as premissas do diálogo.

A quem compete julgar se o custo é excessivo ou os beneficiários são indevidos ou a ação é acanhada? Tratando-se de processos cuja natureza é eminentemente política, num cenário democrático competirá ao povo ou aos seus representantes realizar essa apreciação. E ela será em princípio movediça, em função do viés que orientar as premissas do diálogo e as perguntas que se seguirem. O debate começa exatamente com a definição dos pontos controvertidos. (BUCCI, 2013, p. 133-134).

Uma pragmática para a análise das políticas públicas é também enunciada por esse discurso. Objetiva definir, nos diversos processos dos quais o Estado participa, os elementos necessários para uma ação governamental democrática (BUCCI, 2013, p. 140-141). Ao enunciá-la, o discurso enfatiza a perspectiva deôntica, “do *dever-ser*, mais que o ser, da atuação do Estado e do governo”:

A noção de ação governamental que interessa explorar é aquela capaz de orientar as condutas no interior do Estado e fora dele, no sentido de produzir um quadro de ação sustentável no tempo, hábil, portanto, a realizar de fato (e não apenas no plano da retórica no sentido vulgar) os resultados enunciados na política, buscando a qualidade e clareza da composição do arranjo institucional, com repercussão sobre as dimensões ética e técnica. Trata-se do reverso dos propalados “choques de gestão”, considerando o aspecto da sustentabilidade político-jurídica de determinada linha de ação. Assim, “soluções políticos”, “voos de galinha” e iniciativas sem condição de continuidade não se enquadram na noção de ação governamental aqui proposta. (BUCCI, 2013, p. 148-149).

Nessa pragmática, o discurso enuncia recomendações. Uma delas se relaciona com a necessidade de serem estabelecidas regras de apresentação de postulações e interesses (do direito objeto da política), explicitando as respostas correspondentes para que seja possível deliberar sobre o acolhimento ou a rejeição. Os padrões dessas regras devem referir-se à articulação ou ao arbitramento. No primeiro caso, orientam as formas de composição dos interesses definindo se serão acatados parcial ou integralmente. No segundo, o termo arbitramento é utilizado em sentido jurídico e expressa o poder de uma terceira autoridade para tomar a decisão. Outra recomendação é considerar a possibilidade de adiamento da decisão, concedendo nova rodada de diálogo até o ponto em que seja possível definir os contornos da política. É também recomendada a consideração da possibilidade de existir outros centros de competência no mesmo plano jurídico territorial ou em

outros distintos, assim como outros polos de poder fora da esfera governamental, aptos a participarem da tomada de decisão em situação de conflito de interesses. Em seguida, recomenda a definição dos termos do processamento do conflito explicitando quais os interesses estão em disputa, quem são seus portadores e como se organizam, qual o objeto e as partes do processo, além de provisão de mecanismos de participação dos cidadãos nas decisões administrativas, sejam como medida de interesse geral, seja um caso concreto. Finalmente, recomenda que sejam explicitados os pressupostos do processo, definindo como ocorrerá o exercício do contraditório, garantindo e esgotando as possibilidades dialógicas de forma que a decisão final resulte válida. Para isso, poderá ser fixado um número de “rodadas” de prova e contraprova, e do prazo, como condição para se obter a decisão.

Com relação à questão do prazo, o discurso enuncia algumas considerações sobre o tempo, embora o reconheça como um aspecto cuja apreciação não é consagrada pelo direito. No entanto, a definição de processo e processualidade reconhece a importância da dimensão temporal: “A relevância do elemento *tempo* como insumo dos processos decisórios é quase comparável à dos elementos econômicos ou institucionais” (BUCCI, 2013, p. 143). O tempo interfere no fluxo de prazo que decorre na passagem de um elo da cadeia de atos para o seguinte. A coordenação da ação governamental ágil, contribui para superar as descontinuidades involuntárias das políticas, aspecto que sacrifica recursos e frustra expectativas. Ele também influi para o amadurecimento de ações que necessitam de tempo para gerar frutos. “O tempo político influi sobre o modo de ver certas políticas como “de Estado” ou “de governo” “(BUCCI, 2013, p. 143):

Outro impacto do tempo é o que relaciona o tempo político com o funcionamento das instituições. O calendário eleitoral, em qualquer país, mas especialmente nas democracias menos maduras, tem grande influência sobre a definição de políticas e o ciclo de formação dessas. O tempo político-governamental em geral é mais exíguo que o tempo necessário para o desenvolvimento da ação em bases institucionais de caráter permanente. O impulso governamental de inovação dificilmente se concilia com os tempos necessários para a estabilização de procedimentos formalizados. (BUCCI, 2013, p. 144).

Em síntese, o discurso defende que em um cenário democrático, as políticas públicas sejam implementadas a partir de uma concepção de “política de maior

alcance que depende da conformação do poder em estruturas despersonalizadas, organizadas segundo regras e procedimentos jurídicos” (BUCCI, 2013, p. 45). Com isso, a política passa por um processo de transição por meio do qual vai perdendo, progressivamente, seu caráter exclusivo de política, passando “a ser, ao mesmo tempo e cada vez mais, também direito organizado em instituições” (BUCCI, 2013, p. 45). “Como afirma a literatura institucionalista, as instituições condicionam a política, a atenção deveria voltar-se à conformação jurídica destas a fim de que atuem como canais de expressão e realização das aspirações sociais” (BUCCI, 2013, p. 46).

O sentido de instituição enunciado por esse discurso tem duas acepções. A primeira está relacionada “à visão dos três planos de análise do fenômeno governamental: macro, micro e mesoinstitucional (BUCCI, 2013, p. 205). O plano macroinstitucional corresponde ao governo. O microinstitucional corresponde à ação governamental, núcleo de sentido das políticas públicas. O plano mesoinstitucional corresponde ao plano onde se encontram os “arranjos institucionais, políticas públicas na sua forma exterior, conjunto de elementos, iniciativas e normas que compõem o programa de ação governamental devidamente estruturados” (BUCCI, 2013, p. 205). A segunda acepção se refere ao arranjo institucional que designa exatamente a expressão exterior da política. É a expressão formalizada da política pública, com uma dimensão sistemática.

A institucionalidade exhibe o aspecto sistemático das políticas públicas, o nexo de unidade dos vários elementos que compõem o programa de ação governamental. A iniciativa de organizar a ação consubstancia a sua dimensão objetiva, despersonalizada, e ao mesmo tempo define papéis a cada um dos envolvidos na ação, constituindo posições subjetivas jurídicas, isto é, direitos e deveres estabilizados por força de normas e estruturas jurídicas. A institucionalização também sintetiza o paradoxo entre mudança e permanência, característico do governo, uma vez que é, simultaneamente, movimento de transformação, combinado com a intenção de dá a ela caráter permanente em estruturas e na organização jurídica estatal. (BUCCI, 2013, p. 205-206).

Nessa conformação jurídica, dois processos assumem relevância para a execução das políticas públicas concebidas como instituição. O primeiro diz respeito à sua juridicização e o segundo corresponde à sua judicialização. No primeiro caso implica imprimir às políticas públicas uma relação jurídica de direito e dever, tornando-as regradas pelo direito. No segundo, implica reconhecer a legitimidade do

controle judicial sobre as políticas públicas, definindo “qual o seu conteúdo e o limite da decisão judicial” (BUCCI, 2006, p. 701), ou seja, torná-las justiciáveis no sentido de o seu objeto de prestação estatal poder ser reclamado na justiça. Para isso, a autora aponta várias inovações processuais e procedimentais decorrentes da litigiosidade de massa, inovações que têm sido utilizadas para ampliar as formas de acesso à justiça e, ligado a isso, o aumento da importância social dessas formas de solução de controvérsias, em busca de maior amplitude e eficácia.

O grande impacto desse processo é que “as políticas públicas podem imputar consequências para a inércia ou incúria dos governos em implementar medidas necessárias para a efetivação de direitos.” (BUCCI, 2006, p. 701). No Brasil, a apreciação judicial é consequência da evolução decorrente da inflexão da justiça brasileira a partir dos anos 1990, com a redução de formalismos vazios, em favor da justiça efetiva. Os marcos dessa evolução basicamente são legislativos: “Lei de Ação Civil Pública; medida cautelar; noção de interesse difuso ou coletivo, tutela de urgência, antecipação de tutela, tutela de evidência, entre outros” (BUCCI, 2013, p. 193-194).

O sentido político-institucional do controle judicial de políticas públicas num cenário democrático, não corresponde ao uso do Poder Judiciário como mera arena de conflitos. Implica respeitar que a exigência judicial de direitos seja uma alternativa possível: “Diante dela, cabe à autoridade prestar contas, informar como está sendo planejado o enfrentamento da questão, quais os meios imediatamente disponíveis, quais os resultados a serem obtidos ao longo do tempo” (BUCCI, 2006, p. 701, p.197).

O discurso admite que o processo de institucionalização na medida em que formaliza o programa de ação do governo transpondo a iniciativa do governante para as estruturas impessoais do Estado, pode dificultar a flexibilidade necessária às correções de rumo cabíveis durante o curso de implementação das políticas públicas, tendo em vista que “o governo mais regrado é mais rígido e cerceado na necessidade de dinamismo para inovações e correções de rumo” (BUCCI, 2013, p. 280). Para enfrentar essa questão, recomenda que o plano da ação governamental além de sua base normativa, deve conter determinada estratégia que defina a direção aliada à coordenação da ação, de maneira que sejam previstos comportamentos hipotéticos dos participantes do programa. Sugere o uso de

“indicadores de desempenho, elementos quantitativos, fixados, evidentemente, com base em parâmetros qualitativos” (BUCCI, 2013, p. 280), de forma que seja possível obter-se informações relevantes do tipo: Quantos beneficiários? Com que perfil social? A qual custo? Em que prazo? Sugere também o uso de indicadores de gestão “para valorar a conduta do gestor público no que diz respeito ao significado político e social de suas ações e para informar o estabelecimento de prioridades” (BUCCI, 2013, p. 280). As sugestões se fundamentam na prática “de gestão pública mais moderna no mundo desenvolvido, a qual há muito tempo deixou de privilegiar os ritos e as regras administrativas, em favor do resultado da ação, por meio dos chamados indicadores de desempenho” (BUCCI, 2013, p. 280).

Reconhecendo “a natureza complexa, multifacetada e transdisciplinar do fenômeno *política pública*” (BUCCI, 2013, p. 290), e, como consequência, a existência de múltiplas formas de conceber e analisar as políticas públicas próprias do diálogo multidisciplinar, o discurso esboça “notas para uma metodologia jurídica de análise das políticas públicas” (BUCCI, 2008, p. 248-258) com algumas premissas e diretrizes que visam delimitar as linhas de trabalho de uma metodologia no campo do direito.

a) *Premissas*: a.1) Políticas públicas como arranjos institucionais complexos; a.2) A decisão governamental como problema central da análise de políticas públicas; a.3) Estipulação da ação racional, estratégica e em escala ampla como identificadora das políticas públicas; b) *Premissas negativas*: b.1) As políticas públicas não podem e não devem ser reduzidas às disposições jurídicas com as quais se relacionam; b.2) As políticas públicas permanecem como categoria de análise e estruturação da ação do Estado, mesmo superado o paradigma do Estado de bem-estar social; b.3) As políticas públicas não se reduzem às políticas sociais; c) *Diretrizes metodológicas*: c.1) Não criar ‘um direito das políticas públicas’; c.2) Não tomar a noção de política pública como categoria jurídica; c.3) Realizar aproximações com campos ou temas estabelecidos na teoria jurídica; c.4) Formular uma metodologia geral, a partir da sistematização de estudos de caso, com base na análise da estruturação e funcionamento jurídicos de políticas públicas selecionadas.

Apreendemos desse discurso, uma postura ética de respeito e de reconhecimento aos outros campos discursivos da análise das políticas públicas. Percebemos, nessa metodologia, a preocupação em não as considerar como objeto exclusivo do campo jurídico na premissa negativa: “As políticas públicas não podem e não devem ser reduzidas às disposições jurídicas com as quais se relacionam”. Como desdobramento, observamos uma postura igualmente ética de participação e

ação compartilhada, na qual o campo jurídico tem efetivamente uma contribuição a oferecer no processo de construção da democracia sem, contudo, o seu olhar dever ser o predominante. No nosso entendimento, essa questão é muito importante por desconstruir a ideia de que o direito engessa as relações sociais e limita a nossa liberdade de ação e de pensamento impondo uma visão legalista à prática social, a qual ainda perdura em alguns herdeiros da concepção socialista de mundo.

A postura de construção epistemológica compartilhada nos anima a seguir investigando as conexões e as divergências entre o discurso jurídico das políticas públicas e aquele gerado pelo diálogo interdisciplinar que envolve outros campos discursivos como o da Ciência Política, da Sociologia e da Educação.

4 POLÍTICA EDUCACIONAL NO DISCURSO INTERDISCIPLINAR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 DISCURSOS SOBRE A IDENTIDADE EPISTEMOLÓGICA DA POLÍTICA EDUCACIONAL

Na prática articulatória da política educacional, vários discursos buscam atribuir sentidos para definir a sua identidade epistemológica, o seu lugar no campo científico. Um dos discursos mais expressivos a concebe como um ramo particular da Ciência Política (PUELLES BENÍTEZ, 1991), apresentando-a como uma ciência positiva, empírica, concernida à análise de fatos que compõem a realidade, tendo como objeto formal as manifestações políticas do fenômeno educativo. Ocupa-se, por conseguinte, das relações de poder e dos conflitos que se manifestam na educação, tendo em vista os vínculos de convivência social estabelecidos pelos seus sujeitos políticos, sejam eles estatais ou extra estatais. Estuda os aspectos intrinsecamente políticos da educação como “a orientação política do sistema educativo, os programas educativos dos partidos políticos, a influência dos grupos de pressão, a ação dos sindicatos ou associações docentes, o amplo fenômeno da socialização política mediante a educação, as ideologias educativas etc.” (PUELLES BENÍTEZ, 1991, p. 37).

Benítez articula a política educacional com a classificação dual de *politics* e *policies* estabelecida pela Ciência Política, referida no capítulo anterior. Utiliza o

termo Política Educacional, com letra maiúscula, para se referir à *politics* “um ramo particular da Ciência Política que estuda e analisa todos os aspectos políticos da educação [...] situado no plano do conhecimento da ciência social que analisa um aspecto da sociedade constituído pelo binômio educação e política” (PUELLES BENÍTEZ, 1991, p. 28). Ao se referir a “uma política concreta de um governo ou de uma instituição, que fixa suas raízes na ideologia determinada e que se encaminha para a consecução de fins específicos” (PUELLES BENÍTEZ, 1991, p. 28), ele utiliza o termo política educacional, com letra minúscula¹⁸ - *policies*.

Seu corte antagônico é identificado no discurso enunciador da política educacional com pertencimento ao campo das Ciências da Educação o qual, embora seja integrado a outras ciências sociais que estudam aspectos comuns da realidade educacional com enfoque político, a exemplo da Economia da Educação, da História da Educação, da Sociologia da Educação, do Planejamento Educacional, da Educação Comparada, do Direito Educacional, entre outras, tem “o próprio campo educacional como primeira referência, utilizando-se de ferramentas teórico-metodológicas comumente empregadas neste campo” (AZEVEDO, 1997, p. 2-3).

A defesa da política educacional como pertencente a um campo híbrido ou compartilhado, também se apresenta como discurso. Seu principal enunciado defende a possibilidade de múltiplos enfoques de análise de diferentes ciências sociais sobre seus objetos: os sistemas educativos, as agências educativas, o desenvolvimento curricular, a cultura política, as reformas educacionais, as inovações pedagógicas, o planejamento e a legislação educacionais (COLOM; DOMÍNGUEZ, 1997). Como argumento esses autores afirmam que: “A complexidade da educação no mundo atual a converteu numa instituição básica da realidade que nenhuma disciplina isoladamente, nem sequer a Pedagogia, pode abarcá-la globalmente, exigindo interdisciplinaridade” (COLOM; DOMÍNGUEZ, 1997, p. 35).

Ainda em referência a prática articulatória, o discurso da política educacional entendida como disciplina acadêmica do campo da educação, pode ser encontrado

¹⁸ O autor utiliza o termo Política Educativa que traduzimos para Política Educacional, porque é a forma utilizada no debate acadêmico brasileiro. Ele esclarece que não utiliza o termo Política Educacional em honra da língua espanhola e como resistência à invasão atual de anglicismos. Considera, no entanto, o termo Política da Educação mais apropriado do que Política Educativa, mas elegeu este último porque ele gozar de maior tradição de uso na Espanha.

na narrativa de Garcia Crespo (2001, p. 31.) que a define como a “disciplina que reflete e teoriza sobre as políticas educacionais [...], ou seja, as políticas desenvolvidas pelos diferentes países no terreno educativo”.

Na intenção de definir o seu objeto de estudo, o discurso apresenta três enunciados. O primeiro declara que o seu domínio teórico corresponde às mudanças na estrutura e no conteúdo da educação instituído pelas políticas educacionais dos diversos países e para apreendê-las, é necessário centrar as investigações nas reformas educativas e nas inovações pedagógicas. (MARTINELL SEMPERE, 1996). O segundo discurso se fundamenta no argumento de que toda política educacional, preservadas as suas singularidades culturais e seus determinantes político-sociais, ao aceitar valores, normas e modelos de comportamentos convergentes, desenvolve pontos comuns que conformam sociedades homogêneas. Questões atinentes a objetivos, metas gerais, sistemas de controle e de participação, representatividade, conteúdos educativos etc., poderiam apresentar certos níveis de convergência: “A investigação, apreensão, interpretação e teorização desses pontos comuns seriam, portanto, objetos da disciplina política educacional.” (ETXEBERRIA, 2000, p. 45). O terceiro enunciado é bem mais amplo porque entende que a disciplina engloba e pode explicitar toda a fenomenologia pedagógica corrente, inscrevendo-se para além de uma disciplina específica sobre a educação, podendo também ser considerada uma maneira de entender e analisar o fenômeno educacional em todas as suas dimensões. Uma forma nova de fazer pedagogia ou uma perspectiva de análise que oferece a estrutura conceitual da própria pedagogia (MEDINA RÚBIO, 1996).

Embora sejam evidentes as polarizações entre os discursos, é perceptível a convergência deles quanto ao enunciado de que a política educacional corresponde ao fenômeno político no campo educacional, e as políticas educacionais correspondem às políticas públicas do setor educação. A partir dessa convergência, ao analisarmos os discursos pertencentes a esta prática articulatória, podemos compreender o discurso sobre a qualidade social da política educacional enquanto expressão de sua capacidade de apreender e atender demandas sociais por meio de ações efetivas geradoras de serviços, bens e direitos, nas quais fatores de ordem política, ética e técnica interferem consideravelmente. Em sua complexidade, ao

discurso da qualidade social estão filiados três discursos: o da qualidade política, o da qualidade moral e o da qualidade técnica.

4.2 DISCURSOS SOBRE A QUALIDADE SOCIAL DA POLÍTICA EDUCACIONAL

Os discursos que atribuem uma qualidade social às políticas públicas argumentam que elas não são ações neutras, posto responderem necessariamente aos interesses políticos, econômicos e culturais de determinado projeto de sociedade. No caso das políticas educacionais, elas respondem também aos postulados de um determinado ideário de educação vinculado a um determinado projeto social. As políticas públicas, portanto, se movem em um campo de antagonismos entre projetos e ideários em disputa por hegemonia. Assim, para apreender as especificidades da qualidade social de uma política pública faz-se necessário buscar as suas filiações.

No horizonte de um projeto social de corte socialista, um dos discursos que se apresenta como um ponto nodal na prática articulatória da política educacional defende um projeto de sociedade republicano ao qual se filia o ideário da educação como direito, um bem comum a ser assegurado a todos os estudantes enquanto sujeitos desse direito.

4.2.1 O discurso do projeto social republicano e o ideário da educação como direito

Esse discurso enuncia a qualidade social da política educacional como a sua capacidade de assegurar um elevado nível de formação para as massas, capacitando-as para se integrarem efetivamente no processo democrático e a exercitar direitos e liberdades fundamentais que lhes permitam decidir rumos de vida individual e coletiva.

Tendo a comunidade e o espaço público como modelo de subjetivação, a educação republicana implícita nessa política educacional, é orientada pelos princípios da igualdade, da coletividade, da solidariedade, da alteridade, da cooperação, da troca, do respeito, da partilha, entre outros. No escopo, o processo educativo tem por objetivo a formação do estudante como cidadão - um sujeito que

vive em comunidade de iguais, é possuidor de sentimento de pertença a essa comunidade e se reconhece uma pessoa igual a todas as demais, como uma pessoa comum (VARJAL, 2021).

Dos seus enunciados, podemos apreender a defesa da formação do cidadão para a vida coletiva e o compromisso com a esfera pública - o mundo comum, o espaço de todos -, visão fortalecida pela narrativa de Arendt (1995) quando, refletindo sobre a condição humana, reconhece:

[...] somente a existência de uma esfera pública e a subsequente transformação do mundo em uma comunidade de coisas que reúne os homens e estabelece uma relação entre eles depende inteiramente da permanência. Se o mundo deve conter um espaço público, não pode ser construído apenas para uma geração e planejado somente para os que estão vivos: deve transcender a duração da vida de homens mortais. Sem essa transcendência para um potencial de imortalidade terrena, nenhuma política, no sentido restrito do termo, nenhum mundo comum e nenhuma esfera pública são possíveis. (ARENDR, 1995, p. 58).

A autora, enunciando a educação como atributo da condição humana, afirma que ela possui uma “alma” - um potencial de imortalidade terrena - que, longe de seu sentido teológico, representa uma obra eternizada de geração a geração, orientada para assegurar a formação pública. Interpelada por esse enunciado, a narrativa de Silva (2009, p.563-564) atribui o sentido de qualidade social como formação pública quando, interagindo com os enunciados de Arendt sobre natalidade e tradição, expressa a “alma da educação” como sendo

[...] a vocação de uma educação escolar pública que reconhece a natalidade e a iniciação no mundo humano como seu fundamento e assume a responsabilidade por esse mundo a partir de uma herança pública e comum. Nessa perspectiva, uma formação escolar publica angaria uma dupla responsabilidade: a preservação das tradições de conhecimento e formas de vida de um mundo preexistente – do qual os recém-chegados vão apropriando-se – e a possibilidade de agir politicamente sobre esse mundo, renovando-o, ao invés de a ele apenas se conformar. (SILVA, 2009, p. 547).

O autor dá ênfase aos contornos políticos dessa formação, realçando entre outros construtos, o lugar da natalidade, da tradição e da conservação como categorias centrais do pensamento político e sua importância para o sentido da escolarização pública enquanto especificidade de uma ação política exercida numa

esfera pública (ARENDR, 2005 *apud* SILVA, 2009, p. 563) centrada em interesses públicos (SILVA, 2009, p. 563-564).

Trata-se, portanto, de uma formação capaz de socializar as pessoas para viver em comum, para aprender a conhecer a realidade física, social e virtual e para exercitar a crítica, a autonomia, a cidadania, a cooperação, o acolhimento, a reciprocidade, a alteridade, o poder compartilhado, entre outros valores que expressem formas solidárias de viver como, por exemplo, a indignação contra as injustiças, a compaixão para aliviar o sofrimento e o compromisso com a esperança.

A nosso ver, a construção da qualidade social da política educacional no horizonte socialista é um processo permanente, que inicia quando a educação se inscreve na trajetória da construção da história de um mundo comum, concebido como *Koinon* - aquilo que pertencendo a todos, se situa na esfera pública desse mundo -, tal como afirma com muita propriedade, Hanna Arendt.

Outros discursos se inscrevem na prática articulatória do projeto social republicano filiado ao ideário da educação como direito, tendo como enunciados, segundo a narrativa de Gewirtz e Ball (2011), compromissos ideológicos com:

[...] a igualdade de oportunidades; a valorização de todos os estudantes por igual; a escola não seletiva; as relações de igualdade e apoio; o acolhimento; a concepção centrada no estudante; o assimilacionismo; o multiculturalismo; o antirracismo; o respeito à diversidade sexual; as práticas não sexistas; o desenvolvimento de cidadãos críticos; a participação democrática; a transformação social; a gestão colegiada; o atendimento; o profissionalismo; o combate à exploração (GEWIRTZ; BALL, 2011, p. 198).

Além desses compromissos, Clarke e Newman (1992a, p. 17 *apud* GEWIRTZ; BALL, 2011, p. 198) acrescentam: “gestão colegiada, atendimento, profissionalismo e não exploração são valorizados”.

Um enunciado muito expressivo desse discurso atrela o projeto social republicano ao Estado de bem-estar social pela sua potencialidade de assegurar a educação como direito e a formação pública nos moldes aqui descritos. Segundo a narrativa de Clarke e Newman (CLARKE; NEWMAN, 1992a, p. 17 *apud* GEWIRTZ; BALL, 2011, p. 198), o Estado do bem-estar social inspirado nos pelos ideais socialistas a serem implantados de maneira gradual por meio através de reformas e sem revoluções, configura um regime orientado pelo profissionalismo, com estruturas, culturas, relações, processos e formas organizacionais definidas. Com

essa base ideológica, explicita um sistema de valores voltado ao serviço público, um processo decisório orientado por padrões profissionais e a defesa de valores de igualdade, cooperação, assistência e justiça social. As relações coletivas com os funcionários mediadas pelos sindicatos, e gestores socializados dentro da área com valores específicos do setor do Bem-Estar Social: educação, saúde, assistência social. A administração tem natureza burocrática, racional, regulada e hierárquica, e sua finalidade consiste em:

[...] coordenar um sistema complexo de pessoas e processos, com procedimentos de controle interno que asseguram o contexto organizador no qual os profissionais do Bem-Estar Social - médicos, professores, assistentes sociais etc. - exercem seu julgamento profissional no provimento do Bem-Estar Social (NEWMAN, 1998 *apud* GEWIRTZ; BALL, 2011, p. 197).

Esses profissionais têm a identidade de “funcionários públicos” comprometidos “com uma concepção de interesse público, o que não pode ser reduzido a preferências particulares” (YEATMAN, 1993, p. 348 *apud* GEWIRTZ; BALL, 2011, p. 197-198).

O discurso do projeto social republicano não é hegemônico no mundo contemporâneo comandado pelo capitalismo, dado a sua racionalidade ser fundada no comunitarismo /coletivismo, que se encontra em “pulsão de morte”, visto ter ela como exigência o exercício da alteridade - a relação com o outro, com o coletivo, com a esfera pública - que implica exercitar o dever. Trata-se, segundo Lipovestsky (1996, p. 78), do “crepúsculo do dever”. O autor, assim se pronuncia:

Não se reclama mais dos indivíduos devoção, doação de si, sacrifício de qualquer ordem, ou viver para o outro. Não se caracteriza por grandes princípios de ação coletiva, sistemas morais coletivos ou mesmo sacrifícios por uma causa maior.

Com a hegemonia do capitalismo, o discurso do projeto social republicano findou capturado pelo seu antagonista: o discurso do projeto social neoliberal.

4.2.2 O discurso do projeto social neoliberal e o ideário da educação como serviço

Hegemônico, o discurso do projeto social neoliberal enuncia o neoliberalismo como uma ideologia de inspiração capitalista, uma forma de governo, uma política econômica e uma racionalidade: uma nova razão de mundo (DARDOT; LAVAL, 2016). Os autores o enunciam “como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17). Enunciado como uma ideologia, esse discurso tem a empresa como modelo de subjetivação. Tendo suas raízes na filosofia do liberalismo clássico, defende a liberdade do indivíduo descolado da comunidade e da coletividade, com total liberdade de escolha em todos os planos da vida. Enuncia a defesa de cada indivíduo ter “assegurada uma esfera privada, que exista certo conjunto de circunstâncias no qual outros não possam interferir” (HAYEK, 1983, p. 6 *apud* AZEVEDO, 1997, p. 11). Enunciado enquanto forma de governo, defende o Estado mínimo e a intervenção estatal apenas nas áreas distantes dos interesses mercantilistas da iniciativa privada. Enunciado enquanto política econômica defende a economia de mercado orientada para atender aos interesses dos indivíduos para além de suas necessidades sem a intervenção do Estado.

Enquanto uma racionalidade, o neoliberalismo não interfere apenas na ação dos governantes, mas também na conduta dos governados. Impõe “um novo sistema de normas que regula as atividades de trabalho, os comportamentos e as próprias mentes” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 13). Estabelece uma concorrência generalizada regulando a relação do indivíduo consigo mesmo e com os outros, segundo a lógica da superação e do desempenho infinito. Fabrica um novo sujeito - o sujeito empreendedor - que toma a empresa como modelo e a realização pessoal como projeto (DARDOT; LAVAL, 2016; LAVAL, 2019) ou sujeito de desempenho (HAN, 2019).

No discurso, a educação é enunciada como um serviço ofertado pelo mercado, a instrução e a formação dos estudantes são entendidas como mercadoria, e os estudantes como consumidores e clientes. Tendo a empresa como modelo de subjetivação, esse projeto objetiva a formação do sujeito empreendedor ou o sujeito de desempenho. O estudante é formado para ser empreendedor de si

mesmo, como se fosse uma miniempresa. A concorrência, um princípio do mundo empresarial, é ensinada como norma de conduta. A formação do estudante é orientada para aprendizagens de competências úteis para o mundo empresarial: eficiência, produtividade, competitividade, concorrência, empreendedorismo. São valores de empresa tomados como modelo de subjetivação (LAVAL, 2019). A ânsia por rendimento e produtividade leva o estudante a se autocentrar e focar no seu projeto de vida pessoal, completamente desvinculado de projetos sociais ou coletivos.

Como podemos perceber, o discurso é um apelo à privatização da vida pública e ao mercantilismo. Esse apelo se faz sentir ao adentrarmos no discurso do novo gerencialismo que se apresenta como corte antagônico ao discurso do Bem-Estar Social porque marca uma “transição nas linguagens e práticas de gestão” (GEWIRTZ; BALL, 2011, p. 196). Segundo a narrativa desses autores, a nova forma de provisão dos serviços públicos a partir da lógica do mercado implica “não só um novo mecanismo de alocação e distribuição de recursos [...], mas também a criação de um novo ambiente moral, tanto para consumidores quanto para produtores” (GEWIRTZ; BALL, 2011, p. 195). Traz como consequência a necessidade de outra economia moral (BALL, 2011) portadora de valores bastante distintos daqueles defendidos pelo discurso do Bem-Estar Social.

Citando a contribuição crítica de outros autores, eles descrevem alguns desses valores e suas consequências: a cultura dos interesses pessoais prevalecendo sobre os interesses públicos está aculturando os provedores públicos; a ética do “ponto de vista pessoal” própria da cultura mercantil, centrada em interesses pessoais e desejos individuais, depreciando o igualitarismo relacionado ao ponto de vista impessoal (BALL, 2011, p. 26). Essa nova economia moral é parte do que Bottery denomina a “pauperização das concepções morais na esfera pública” (BOTTERY, 1992, p. 93 *apud* GEWIRTZ; BALL, 2011 p. 196). A ideia de deliberar e planejar o “bem comum” torna-se sem sentido (BALL, 2011, p. 26). A educação é tomada de assalto pela “revolução da qualidade”. As concepções de qualidade são tomadas de empréstimo do setor privado e gestadas no ethos da cultura empreendedora (KILPATRICK; MARTINEZ-LUCIO, 1995, p. 125 *apud* GEWIRTZ; BALL, 2011 p. 196).

No conjunto do paradigma ou da “parafernália da qualidade”, surgem enunciados sobre qualidade como excelência; qualidade como mérito, qualidade como produtividade, qualidade como eficiência; qualidade como eficácia, qualidade como inovação, qualidade total, entre outras. Em seu antagonismo ao modelo de Bem-Estar-Social, o novo gerencialismo:

[...] vê o sistema de controle burocrático pesado, contraproducente e repressivo do ‘espírito empreendedor’ de todos os empregados. Sua noção de caminho para o sucesso competitivo está em flexibilizar os sistemas formais de controle [...] e enfatizar o valor de motivar as pessoas para produzir ‘qualidade’ e esforçarem-se para conseguir ‘excelência’. Os administradores se tornam líderes em vez de controladores, fornecendo as visões e inspirações que geram um compromisso coletivo ou corporativo em ‘ser o melhor’. (NEWMAN; CLARKE, 1995 p. 15 *apud* GEWIRTZ; BALL, 2011, p. 199).

Dos enunciados podemos inferir que a qualidade social de uma política educacional filiada a esse discurso pode ser auferida pela sua capacidade de desenvolver a formação dos estudantes para ser empreendedores. Estando a serviço da lógica do mercado, busca assegurar elevados padrões de desempenho de forma que o estudante, tendo alcançado alto rendimento, esteja apto a competir na disputa pelas posições sociais de prestígio ou pelas oportunidades de emprego ou de negócios. O estudante é formado, assim, não para ser igual e comum aos demais - conforme a racionalidade republicana -, mas para ser excelente: o melhor!

Fica evidente, a partir dos discursos analisados, que a qualidade social da política educacional se forja no campo das ideologias - visões de mundo - no qual ideias, valores e princípios são os objetos de disputa e, portanto, são fontes de antagonismos.

4.3 DISCURSOS SOBRE A QUALIDADE POLÍTICA DA POLÍTICA EDUCACIONAL

Os discursos que enunciam a qualidade política das políticas públicas, em particular, da política educacional, focam seus argumentos nos mecanismos de distribuição do poder, o que implica conhecer e reconhecer o exercício do protagonismo dos seus diferentes sujeitos políticos.

Um discurso que goza de muito prestígio no campo discursivo da política educacional é o da abordagem do *ciclo de políticas*, integrado pelos contextos de

influência, de produção do texto, da prática, de resultados e de estratégia política (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994). Eles realçam como se movem diferentes atores sociais e sujeitos políticos no processo de construção das políticas públicas, quadro que remete à disputa de poder. Trata-se de um método e não tem a intenção de explicar ou descrever as políticas. É uma maneira de pesquisar, teorizar, pensar e saber como elas são “feitas” (MAINARDES; MARCONDES, 2009).

O contexto de influência representa o berço das políticas públicas. É nele que elas são iniciadas a partir do debate sobre as demandas sociais postas por diferentes sujeitos políticos e grupos de interesses. Esse contexto configura uma arena política na qual se estabelecem as disputas em torno dos interesses que exercerão influência nas decisões sobre a conformação das ações objeto das políticas. Na decisão, importa selecionar quais serão acatados e quais serão descartados, e em seguida, como desdobramento, dá-se o estabelecimento dos acordos.

No âmbito das políticas educacionais, vários contextos de influência participam dessa disputa: o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a UNESCO, associações profissionais, lobistas, empresários, organizações não governamentais, etc. (BOWE; BALL; GOLD, 1992) Os autores advertem que os interesses em contenda podem se apresentar de forma clara e aberta, mas podem também ser ocultos. Nesse caso, merece análise detalhada o momento do processo decisório. Os interesses podem ainda ser fruto de ideologias, de dogmas etc.

O discurso político da política pública é construído no contexto de produção de texto com o resultado das disputas e dos acordos. Esse discurso é expresso no formato de textos legais oficiais, de textos políticos, de pronunciamentos oficiais, vídeos, etc. e são produzidos pelos poderes legislativo e executivo e por representantes da sociedade civil. Em geral, buscam representar a linguagem do interesse público (BOWE; BALL; GOLD, 1992).

O contexto da prática é o *locus* onde a política é executada. Para isso, ela atravessa um processo de interpretação e reformulação durante o qual vai sendo ressignificada pelos sujeitos políticos (professores, gestores educacionais etc.) que se encontram no *chão das instituições educativas* atuando no nível micro dos

sistemas educacionais a partir de suas convicções, experiências, crenças e valores. Essa ressignificação tem fundamental importância na obtenção dos resultados esperados pela política educacional e por seus efeitos. Para os autores, o lugar desses sujeitos não é o de “implementadores das políticas públicas”. Eles não são “ingênuos” nem “tarefeiros”, e diante de propostas que discordam ou desconhecem, apresentam resistências, acomodações, novos sentidos, findando muitas vezes por construir formatos nem sempre condizentes com a proposta original. Na prática concreta, eles são os sujeitos que de fato irão gerar resultados congruentes ou não com os esperados.

Ball e seus colaboradores resistem ao termo “implementação” de políticas pelo fato de remeter à priorização de uma visão estadocêntrica das políticas públicas educacionais. No entendimento dos autores, essas políticas não são implementadas, mas criadas e recriadas permanentemente no contexto da prática (BOWE; BALL; GOLD, 1992). Ball, em entrevista concedida a Mainardes e Marcondes assim se pronuncia:

Quero rejeitar completamente a ideia de que as políticas são implementadas. Eu não acredito que políticas sejam implementadas, pois isso sugere um processo linear pelo qual elas se movimentam em direção à prática de maneira direta. Este é um uso descuidado e impensado do verbo. O processo de traduzir políticas em práticas é extremamente complexo; é uma alternância entre modalidades. A modalidade primária é textual, pois as políticas são escritas, enquanto a prática é ação, inclui o fazer coisas. Assim, a pessoa que põe em prática as políticas tem que converter/transformar essas duas modalidades, entre a modalidade da palavra escrita e a da ação, e isto é algo difícil e desafiador de se fazer. E o que isto envolve é um processo de atuação, a efetivação da política na prática e através da prática. (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305.)

O contexto dos resultados, como a denominação sugere, é o que demonstra claramente os resultados das políticas desenvolvidas e seus efeitos (BALL, 1994). O autor defende que as políticas públicas de maneira geral, e as educacionais em especial, causam efeitos sobre a ampliação ou redução das desigualdades sociais e educacionais, motivo por que elas estão imbricadas a questões da justiça, da igualdade, da equidade e da liberdade individual (BALL, 1994). Entendemos, por conseguinte, que elas precisam ser orientadas por indicadores de justiça.

Finalmente, o contexto da estratégia política é o que visualiza as ações políticas utilizadas para lidar com os resultados e os efeitos das políticas públicas em ação, sobretudo quando são negativos e acentuam desigualdades. Tais ações

geralmente são mobilizadas por instituições da sociedade civil e pelos poderes legislativo e executivo (BALL, 1994). No Brasil, o Poder Judiciário, por intermédio do Ministério Público, também tem participado efetivamente desse contexto, com destaque para sua atuação nas políticas de educação especial, intervindo no processo de inclusão dos alunos com deficiências nas classes regulares das instituições educativas de todos os níveis (da educação infantil à educação superior).

Como podemos inferir da abordagem do ciclo de políticas, diferentes atores sociais e sujeitos políticos atuam nos níveis mega, macro, meso e micro do processo de construção e de execução das políticas públicas. No entanto, a prática não revela a existência de uma ação compartilhada entre eles. Ao contrário, realça um cenário de antagonismo no qual Estado, governo, sociedade civil e comunidade disputam a hegemonia. Outros discursos dessa prática articulatória comprovam esse cenário, entre eles o que questiona a qual instância de poder corresponderia prioritariamente a responsabilidade de formular e desenvolver as políticas públicas, em particular, as políticas educacionais: O Estado? Seriam as políticas públicas estatais e vinculadas às ações de governo? Em caso negativo, corresponderia sua responsabilidade a um poder compartilhado entre Estado e Sociedade Civil? Seria, nesse caso, ação de cidadania? Ou seria uma ação cuja responsabilidade recairia, principalmente, sobre os sujeitos políticos do *ethos* comunitário?

4.3.1 Discursos sobre o protagonismo do Estado

Considerando a primeira questão - qual instância de poder teria a responsabilidade pela formulação e desenvolvimento das políticas públicas -, um discurso se apresenta em defesa da responsabilidade do Estado. Ele pode ser identificado na narrativa de Azevedo (1997) que, abordando a educação na sua dimensão de política pública estatal de corte social, argumenta em favor de sua inserção no espaço teórico analítico próprio das políticas públicas e afirma, citando Jobert e Muller (1987 *apud* AZEVEDO, 1997), que elas “dão visibilidade e materialidade ao Estado e por isto, são definidas como sendo ‘o Estado em ação’”. Nas análises da autora percebemos sua posição ao afirmar a responsabilidade prioritária do Estado na condução das políticas públicas em geral, e na educacional,

em particular. Vale ressaltar que a autora destaca enfaticamente a participação de outras forças sociais nesse processo. Vinculando o conceito e a ação destas políticas à concepção e atuação dos Estados modernos, ela se revela favorável à concepção gramsciana de Estado ampliado enquanto instância superestrutural que engloba tanto a sociedade política como a sociedade civil, e, nesse sentido, incorpora a participação das forças políticas da sociedade civil na ação do Estado. Ainda segundo a autora, “quando se enfoca as políticas públicas [...] significa ter presente as estruturas de poder e de dominação, os conflitos infiltrados por todo o tecido social e que têm no Estado o *locus* de sua condensação”. (AZEVEDO, 1997, p. 5).

Incluindo a política educacional como parte da política social do Estado, Adorno (1980 *apud* COLOM; DOMINGUEZ, 1997) a concebe como atividade do poder público dirigido a solucionar os problemas sociais da educação. Enfatizando o protagonismo da autoridade estatal, Pedró (1999, p. 22) considera a política educacional como “o resultado da atividade de uma autoridade pública (investida de poder público e de legitimidade governamental) no âmbito educacional”. Reforçando o protagonismo da autoridade pública, Garcia Crespo (2001, p. 31), abordando as políticas educacionais na União Europeia, as concebe como “ações concretas empreendidas pelas autoridades públicas para ir conformando a realidade educacional de cada país”.

4.3.2 Discursos sobre o protagonismo do poder compartilhado entre o Estado e a sociedade civil

Focando na segunda questão alusiva ao enunciado que argumenta em favor da atribuição da responsabilidade pela formulação e implementação das políticas públicas a um poder compartilhado entre o Estado e a sociedade civil, o argumento básico dos discursos que o defendem remetem à quebra do monopólio estatal. Os discursos propõem ampliar o poder tanto dos indivíduos como das forças sociais da sociedade civil, atribuindo-lhes protagonismo no processo. A narrativa de Espejo Villar (2001) é enfática nos seus enunciados. Ela confere protagonismo à sociedade em geral e à comunidade educativa, em particular, na construção de discursos críticos e de políticas educacionais democráticas. Seguindo nessa linha de

argumentação, a autora afirma: “a construção social é assumida por um aglomerado de atores, no qual, o Estado participa representando um protagonista a mais no cenário da política socioeducacional” (ESPEJO VILAR, 2001, p. 26). Trata-se, portanto, de uma aliança selada entre o Estado e a Sociedade, a qual “além de garantir umas cotas sociais mínimas à população, constitui uma iniciativa política que tem implícita a ideia de revitalizar a estrutura social através da integração dos cidadãos no tecido social” (ESPEJO VILAR, 2001, p. 26-27). Discutindo a configuração da estrutura política e social marcada por outros códigos de poder (interesses financeiros, políticas de privatização, crescimento do conhecimento), Espejo Villar registra uma nova era educacional com a hegemonia de “um poder político cada vez mais econômico e uma realidade econômica com fins mais imperialistas” (ESPEJO VILAR, 2001, p. 16). Atribuindo aos sujeitos individuais e coletivos a possibilidade e a obrigação de maior participação e compromisso na trama política e social, argumenta que “na abertura em prol de modelos democráticos, fundamentados na participação do conjunto dos cidadãos e na defesa das ações coletivas em detrimento das individuais, intervêm elementos básicos [...] como o desenvolvimento de relações interpessoais no processo de comunicação com os outros” (ESPEJO VILAR, 2001, p. 16).

Nessa perspectiva de argumentação, as políticas públicas são vistas como instrumentos democráticos e, “quando bem desenvolvidas socialmente, participam da construção da sociedade, ao incorporar os membros da comunidade aos seus objetivos e projetos” (COLOM; DOMINGUEZ, 1997, p. 27) e, como desdobramento, contribuem para firmar, nas ações de natureza política, o princípio da descentralização na tomada de decisões, sendo, pois, “um dos instrumentos de participação mais importantes que tanto os sujeitos a nível individual como coletivamente têm na hora de fazer cumprir seu direito cidadão à participação política e à democratização das decisões públicas” (COLOM, 1988, p. 45 *apud* COLOM; DOMINGUEZ, 1997). Para estes autores, numa ordem política democrática, o papel dos governos é “canalizar os interesses específicos de uma coletividade, constituindo-se juridicamente como um órgão de participação dos cidadãos e um gestor de questões de interesse público, nas quais se incluem a política educacional” (COLOM; DOMINGUEZ, 1977, p. 24). Eles argumentam que o processo democrático como fenômeno de poder, implica assumir responsabilidade

individual e coletiva que repercutem na formação de vínculos sociais fundamentais para a tarefa de re/construção das estruturas sociais, políticas, econômicas e culturais. Nessa tarefa, os autores realçam a importância da formação de uma identidade coletiva como traço da cultura democrática, na perspectiva de construir uma nova consciência social.

No processo de revitalização social são incorporadas também como protagonistas, diferentes culturas presentes no espaço político do Estado-Nação, caso da Espanha e de outros países de formação social multicultural. Vega Gil (2001) discute o protagonismo de comunidades culturais na política educacional espanhola sob a ótica da democracia cultural, de acordo com a recomendação do Conselho de Europa, em 1979, cuja concepção não a restringe a um processo de democratização cultural no sentido de apenas incluir a cultura das minorias nas políticas públicas. Para o autor, a democracia cultural vem sendo uma tônica das diretrizes da União Europeia, projeto político que busca pactuar uma agenda comum para as políticas educacionais dos seus Estados membros, com o objetivo de construir uma identidade europeia. De acordo com García Carrasco (1991 *apud* ETXEBERRIA, 2000, p. 12), sua proposta “tem uma dimensão pedagógica imediata, porque, no fundo, trata de que a mentalidade e as representações sociais sobre a Europa se transformem no pensamento dos europeus”. Nesse caso, a identidade coletiva já não mais se circunscreve ao espaço de uma sociedade, de um país e de um Estado-nação, mas de várias sociedades, vários países e vários Estados-nação e suas diferentes culturas. Vale destacar, no entanto, que é bem presente no discurso sobre as políticas educacionais da União Europeia o respeito e a defesa das identidades e singularidades nacionais (ETXEBERRIA, 2000).

Sobre a formação da identidade coletiva como marco da democracia cultural, Hernández Díaz, Pozzer e Cechetti (2019) enunciam a necessidade de serem construídas políticas educacionais em uma dimensão intercultural. Discutindo a questão da inclusão do imigrante ou refugiado nas ações governamentais, os autores afirmam:

A perspectiva crítica da interculturalidade oferece elementos que provocam uma revisão contínua dos modelos educativos homogeneizadores que, em grande parte, desconsideram a riqueza do diverso, plural y distinto. Ao constituir-se hegemônicos, estes modelos produzem ‘margens e periferias’. São precisamente esses pontos marginais que caracterizam o lugar do imigrante ou refugiado na medida em que manifestam outros mundos,

saberes e perspectivas singulares de vida. Vale dizer, o imigrante ou refugiado, mesmo enfrentando a insegurança e as condições de precariedade que uma mudança geográfica e cultural lhe impõe - as vezes traumática e trágica -, oferece uma oportunidade singular de repensar e ressignificar a educação, em seus pressupostos epistemológicos e metodológicos de maneira indissociável. Na realidade, isto só pode ocorrer de fato se existe o reconhecimento da humanidade intrínseca ao imigrante ou refugiado. (HERNÁNDEZ DÍAZ; POZZER; CECHETTI, 2019, p. 16-17).

Como podemos inferir, os enunciados desses autores têm um forte apelo às questões da justiça cultural e associacional em seu sentido de justiça como reconhecimento das diferenças. Observa-se a presença do indicador de justiça referente ao reconhecimento de pertença a uma comunidade semântica ao reconhecerem a educação “como *locus* de encontros, pluralismo e aprendizagens mútuas, especialmente quando a diferença é concebida e tratada como riqueza e possibilidade formativa” (HERNÁNDEZ DÍAZ; POZZER; CECHETTI, 2019, p. 16). Percebe-se também a presença do indicador de acolhimento e inclusão identitária ao enunciarem que “a escola deve acolher e integrar alunos imigrantes e refugiados de modo que se sintam seguros o suficiente para se adaptar a outro contexto distinto” (HERNÁNDEZ DÍAZ; POZZER; CECHETTI, 2019, p. 16). O indicador acessibilidade também se faz presente quando os autores afirmam que “os sistemas de ensino necessitam oferecer condições estruturais, formativas e pedagógicas aos gestores educativos e professores, agentes estratégicos para a criação e desenvolvimento de ações que buscam ampliar as interrelações entre as culturas” (HERNÁNDEZ DÍAZ; POZZER; CECHETTI, 2019, p. 16).

Ainda sobre os enunciados atribuidores de protagonismo, pôde ser apreendido um discurso que defende a participação dos órgãos colegiados dos sistemas educacionais na formulação e condução das políticas educacionais, em conformidade com as funções sociais a eles atribuídas. Cury (2000, p. 45), discutindo a relação dos conselhos de educação com a gestão dos sistemas de ensino no Brasil, enuncia que a competência desses conselhos, de acordo com o espírito das leis existentes e com as funções sociais que lhes são atribuídas, “não é o de serem órgãos burocráticos, cartoriais e engessadores da dinamicidade dos profissionais e administradores da educação ou da autonomia dos sistemas. Sua linha de frente é, dentro da relação Estado - Sociedade, estar a serviço das finalidades maiores da educação”. Hernández Díaz (2001), analisando a função do

conselho escolar na Política Educacional das comunidades autônomas da Espanha, afirma:

[...] um sistema educacional é tanto mais sólido e democrático, quase sempre, muito mais eficaz, na medida que os níveis de participação e decisão de todos os agentes que nele intervêm alcançam altas e não baixas cotas de presença ativa nos problemas relacionados com a escola. (HERNÁNDEZ DÍAZ, 2001, p. 186).

O autor argumenta que o conselho escolar como instituição educativa aparece na Espanha a partir da necessidade urgente manifestada pela sociedade espanhola de participar na vida social e pública. Ele surge, portanto, num marco histórico descentralizado e democrático, o qual demandou a busca de mecanismos de participação política e social na atividade de regulação das questões educativas. O conselho escolar foi assim concebido como instância decisória de política educacional pública, embora não exclusivamente estatal, para atuar como espaço de proteção de direitos. Segundo o autor, “a educação é um direito reconhecido aos cidadãos, mas precisa de órgãos de participação, orientação, assessoria, controle e consultoria para ser mais eficaz, democrática e inserida na sociedade” (HERNÁNDEZ DÍAZ, 2001, p. 188).

Além da quebra do monopólio estatal, é possível apreender outro argumento não menos relevante para os enunciados desse discurso. Trata-se do pressuposto da responsabilidade social compartilhada, a partir do qual as políticas educacionais são legitimadas como produtos sociais desinstitucionalizados, cujo sentido de responsabilidade se fundamenta em três princípios (MEDINA RUBIO, 1996, p. 366-377). O primeiro princípio - da irreversibilidade - diz respeito à necessidade dessas políticas serem inconversíveis. Enuncia que elas não devem ficar à mercê da governabilidade institucional dado poder ocorrer sua descontinuidade, fenômeno histórico no desenvolvimento das políticas públicas. O segundo princípio - da maturidade - se refere ao nível de coesão e consenso obtido entre os sujeitos políticos que propuseram determinada política educacional. Um enunciado que fundamenta esse princípio afirma: “quanto mais atores sociais organizados se envolverem e se responsabilizarem por uma política, maior será sua possibilidade de consolidação e estabilidade” (MEDINA RUBIO, 1996, p. 367). Em sua defesa, o discurso propõe a organização dos atores em redes. Finalmente, o terceiro princípio

- do pluralismo - enuncia que os melhores resultados e os maiores níveis de progresso social obtidos no desenvolvimento das políticas públicas e educacionais ocorrem quando existe variada procedência dos gestores sociais e elevada responsabilidade da sociedade civil, sinalizando o rompimento do monopólio da administração estatal nos assuntos coletivos.

O discurso é enfático ao insistir que o princípio do pluralismo não significa afirmar a negação dos poderes públicos no processo de elaboração e condução das políticas educacionais porque “a gestão plural dos direitos sociais não pode justificar a isenção dos poderes institucionais de suas obrigações com a cidadania. Em nenhum caso e sob nenhum pressuposto, se pode aceitar a displicência do Estado na produção do bem-estar social” (ESPEJO VILLAR, 2001, p. 28). Esse é um enunciado insistentemente colocado nessa prática discursiva e, a nosso ver, deixa transparecer certo receio de que “a elevação das forças/atores sociais à categoria de cogestores das políticas públicas possa fortalecer a impotência institucional” (SUBIRATS, 1999, p. 32) frequentemente evidenciada em determinadas administrações públicas o que, de certa forma, contribui para a descontinuidade das políticas, da mesma forma que “o monopólio estatal, na medida em que enfraquece a sociedade civil, contribui de certo modo para a alienação da sociedade” (SUBIRATS, 1999, p. 32). O autor afirma:

O binômio desresponsabilização social - impotência institucional é particularmente perigoso num momento em que surgem os fenômenos já conhecidos de globalização econômica, mercantilismo exacerbado, estruturas complexas de governo multinível e perda de peso das esferas de autonomia do Estado, sem o devido contrapeso da sociedade civil forte, ou seja, sem uma sólida rede de laços sociais. (SUBIRATS, 1999, p. 32).

Em seus argumentos e enunciados esse discurso parece confirmar a formulação e o desenvolvimento das políticas públicas como sendo ação de cidadania, um mecanismo de diálogo e de crítica social que teria, na narrativa de Martinell Sempere (1996, p. 404-405) as seguintes competências:

- Estudar e interpretar a realidade social visando a satisfazer e resolver problemáticas e necessidades.
- Possibilitar e veicular a participação tanto de grupos como de pessoas na transformação da sociedade, convertendo um projeto de responsabilidade individual e de caráter privado em uma ação pública e social.
- Promover espaços que possibilitem a difusão de assuntos de interesse para a população.

- Contribuir para a estruturação das demandas de diversa índole (social, cultural, educacional) e assumir o encaminhamento das propostas às entidades competentes.
- Promover a auto-organização de serviços e a assunção de responsabilidades públicas que são o resultado de formulações de políticas de redistribuição do poder.
- Prevenir possíveis disfunções sociais.
- Articular iniciativas de natureza privada oriundas de organizações próprias.

4.3.3 Discursos sobre o protagonismo do *ethos* comunitário

Quanto ao protagonismo concedido aos sujeitos políticos do *ethos* comunitário no desenvolvimento e na condução de políticas educacionais, os discursos expressam tensões entre espaço estatal governamental e institucional comunitário (COLOM; DOMÍNGUEZ, 1997) e entre sociedade política e sociedade civil que disputam os espaços público e privado. Na primeira tensão incluem-se as políticas públicas de formação profissional em relação às quais associações profissionais e sindicatos se reconhecem mais legítimos do que o Estado para assumir prioritariamente a sua formulação. É o caso da política brasileira de formação de bacharéis em Direito em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) se avocou ser a instituição que certifica o exercício profissional dos graduados da área após comprovação de mérito mediante aprovação em rigorosa prova para avaliar conhecimentos, procedimentos e competências requeridos pela profissão. No Brasil, registra-se o empenho das associações profissionais de educadores para participarem do processo de formulação das políticas de profissionalização docente, no qual o protagonismo tem sido marcadamente estatal. Para além do campo educacional, as políticas públicas de proteção social ao ambiente, sobretudo as vinculadas aos movimentos dos ecologistas; às populações marginalizadas, à infância desprotegida, entre outras, instituições ou associações representantes de movimentos sociais, muitas vezes incluídas na própria máquina governamental, oferecem resistência ao monopólio estatal e lutam por protagonismo (COLOM; DOMÍNGUEZ, 1997). Neste grupo, também se incluem as políticas de animação cultural da Espanha fundamentadas na Pedagogia Social (VEGA GIL, 2001).

Na segunda tensão incluem-se as políticas públicas cujas instituições da sociedade civil, entre elas empresas se reconhecem com maior legitimidade para assumir a responsabilidade de sua condução, a exemplo das Instituições Educativas Católicas com fins lucrativos na Espanha, que se reconhecem mais legítimas do que

o Estado no desenvolvimento da política educacional tendo em vista a liberdade de ensino ser direito constitucional nesse país, bem como o direito dos pais para que seus filhos recebam a formação religiosa e moral de acordo com suas convicções. (COLOM; DOMINGUEZ, 1997). Este último, entretanto, por ser concorrente com o direito constitucional de escola pública única e laica, não pôde ser assegurado pela escola pública. Como desdobramento, “a liberdade de ensino pôde ser entendida como liberdade de criação de escolas, tentando, em consequência, reduzir as competências públicas em matéria de educação” (COLOM; DOMINGUEZ, 1997, p. 124). Esse entendimento fortaleceu a hegemonia da rede de instituições de ensino católicas e o “resultado foi que não só foi aceita a rede privada de escolas, mas também a obrigatoriedade do Estado de ajudar as que cumprissem os requisitos legais pertinentes” (COLOM; DOMINGUEZ, 1997, p. 124).

Ainda quanto à segunda tensão, o discurso da privatização da educação que acentua o protagonismo concedido ao mercado, vem se afirmando. Seus enunciados podem ser apreendidos no discurso neoliberal, cujo sentido de Estado mínimo incentiva a privatização das escolas. No entendimento crítico de Azevedo (1997), o neoliberalismo questiona e põe em xeque o próprio modo de organização social e político gestado com o aprofundamento da intervenção estatal: “Menos Estado e mais mercado é a máxima que sintetiza suas postulações, que têm como princípio chave a noção de liberdade individual, tal como concebida pelo liberalismo clássico” (AZEVEDO, 1997, p. 11). Em sua crítica, a autora argumenta sobre o estudo da política educacional orientado pelas categorias analíticas do discurso neoliberal afirmando que “a sua dimensão enquanto política pública - de total responsabilidade do Estado -, é sempre posta em xeque” (AZEVEDO, 1997, p. 17).

A função política do Estado de direito, segundo esse discurso, é estabelecer normas gerais para o desenvolvimento dos setores econômicos e sociais não cabendo, portanto, sua intervenção na economia e demais esferas da vida privada: estas devem ser geridas pelas forças autorreguladoras do mercado. A intervenção estatal, nessas esferas segundo ele, conforma um padrão de autoritarismo na vida social e afeta o equilíbrio da ordem. O discurso neoliberal atribui às políticas públicas a principal responsabilidade pela crise que perpassa as sociedades, acredita que ao restringir a liberdade dos setores da vida civil, estimulam a formação de monopólios na indústria e entre distintas categorias de trabalhadores (FRIEDMAN, 1984 *apud*

AZEVEDO, 1997, p. 12), fato que compromete a livre concorrência e a competitividade. Com relação às políticas sociais, os programas de proteção social são vistos como ações que restringem a livre iniciativa e a individualidade, e os recursos públicos nelas empregados estimulam a indolência e a permissividade social. Outro argumento utilizado é o de que esses programas provocam o 'inchamento da máquina governamental' porque "ao tomarem a para si a responsabilidade pelos programas sociais, os governos geram a necessidade de maiores receitas, suprindo-as com o aumento da carga de tributos e dos encargos sociais" (FRIEDMAN, 1984 *apud* AZEVEDO, 1997, p. 14). Friedman cita quatorze áreas que julga inadmissível serem subsidiadas pelos recursos públicos¹⁹. A educação não está incluída e é considerada como um fator importante para a redução das desigualdades. No entanto, vale destacar que embora o discurso neoliberal não questione a responsabilidade do governo para com a educação, propõe outro tratamento para o sistema educacional, no qual inclui a divisão ou transferência de responsabilidades administrativas entre os poderes públicos e o setor privado como forma de manter o padrão de qualidade na oferta dos serviços pela competitividade no mercado. Dessa forma, é possível garantir às famílias o direito de livre escolha do tipo de educação desejada para os seus filhos (FRIEDMAN, 1984 *apud* AZEVEDO, 1997 p. 15). Hayek (1983, p. 450-451 *apud* AZEVEDO, 1997, p. 15-16) fortalece esse enunciado afirmando:

A própria magnitude do poder exercido sobre a mente humana, que um sistema de educação altamente centralizado e dominado pelo governo coloca nas mãos das autoridades, deveria fazer-nos pelo menos hesitar antes de aceitá-lo. [...] Na verdade, quanto mais conscientes estivermos do poder que a educação pode exercer sobre a mente humana, mais convencidos devemos estar do perigo de entregar esse poder a uma única autoridade. Hoje, mais do que nunca, não só é defensável a ideia de que o governo deve administrar as escolas como também não mais se justifica a maioria dos argumentos antes apresentados a seu favor [...] hoje, como as tradições e instituições da educação universal estão firmemente implantadas e como a maioria dos problemas criados pela distância já foi resolvida pelo transporte moderno, não é mais necessário que a educação seja não só financiada, mas também ministrada pelo governo.

¹⁹ Entre as áreas está, por exemplo, a de habitação, com os seus programas. Estão também os seguros destinados à velhice e à aposentadoria. No seu entender, estas são esferas em que deve atuar a iniciativa privada (FRIEDMAN, 1984, p. 40 *apud* AZEVEDO, 1997, p. 15).

No cenário político da sociedade civil, pode ser apreendido ainda outro discurso, o que busca conceder protagonismo às políticas educacionais desenvolvidas pelas organizações do terceiro setor ou setor privado não lucrativo, também chamado “setor social”, “setor independente” ou “terceiro sistema”, as quais por não pertencerem ao campo do direito público, nem do direito privado, são definidas, segundo Cortina (2001), de forma negativa pelo fato de nem serem governamentais (ONG) nem lucrativas (*Non Profit*), sendo por isso mais adequado nomeá-las de organizações solidárias (OS) uma denominação positiva (CORTINA, 2001, p. 35).

Esses discursos que concedem protagonismo aos sujeitos políticos do *ethos* comunitário estão filiados ao discurso do movimento comunitário (CORTINA, 2001) o qual, em oposição ao imperialismo liberal, propõe alternativas que sempre implicam o fortalecimento da sociedade civil. Um forte argumento desse discurso enuncia que a ideologia liberal se impôs tanto na vida política como na economia e na ética, eliminando outras formas de pensar:

O liberalismo, na medida em que foi conquistando paulatinamente todas as esferas da vida social, desqualifica qualquer outra forma de proposta política, econômica e social, como sendo irracional, na medida em que identifica em todos os campos ‘racionalidade’ com ‘racionalidade liberal’ e descarta como sendo irracional o que não corresponde aos seus cânones. (CORTINA, 2001, p. 20, grifo do autor).

4.3.3.1 O discurso do movimento comunitário

Identificando de um lado, a sociedade política com o vínculo social do contrato centrado na ideia de força, de coerção e de ética de auto interesse e de outro lado a sociedade civil como o *locus* da aliança, do reconhecimento recíproco, do poder compartilhado e da solidariedade, o discurso do movimento comunitário enuncia que o discurso político liberal dos direitos, dos deveres, do contrato, das frações e dos grupos de interesse colonizou os demais discursos da vida social, interferindo nas relações entre as pessoas, inclusive nos grupos de socialização primária como a família, as organizações voluntárias, que se expressam, prioritariamente, como de direitos, deveres recíprocos, pactos e interesses (SACKS, 1997 *apud* CORTINA, 2001). Como desdobramento, esse discurso credita à sociedade civil maior protagonismo no processo de construção de uma cultura

democrática, que necessariamente requer a criação de novos vínculos sociais fundamentados na aliança, na autonomia dos sujeitos políticos e na reciprocidade, consolidando novas subjetividades e outro patrimônio simbólico nas sociedades. A autora, embora se coloque de acordo com o argumento da captura dos demais discursos da esfera da vida social pelo discurso neoliberal, e diante da necessidade de que os vínculos da aliança sejam fortalecidos, relativiza a supervalorização da sociedade civil em relação ao discurso do movimento comunitário e não descarta as possibilidades democráticas de uma ética contratualista. Para Cortina, ao identificar política com contrato e sociedade civil com aliança, esse discurso concebe o “homem como animal político, mas como animal político da política liberal triunfante na vida cotidiana, e o homem como animal social, mas da sociedade civil que exclui o mercado e a opinião pública” (CORTINA, 2001, p. 24). Dessa forma, segundo ela, a legitimidade da atual vida política não se dá unicamente por meio do contrato, mas também por outras formas de vínculo. Ademais, a vertente contratual da comunidade política não se restringe à concepção hobbesiana centrada no auto interesse e na razão calculista. No seu entendimento, existem outros discursos do contrato mais acertados do que o Leviatã de Hobbes para interpretar como deveriam ser os vínculos políticos, a exemplo das versões lockeana, kantiana, rousseauiana e em particular das teses republicanas de Hanna Arendt. Para Cortina, “a narração do contrato se apropriou do mundo político nas democracias liberais e os demais relatos (o republicano, na tradição de Aristóteles e Hanna Arendt, o comunitário e o dialógico) se converteram de fato em relatos marginais” (CORTINA, 2001, p. 156). Seguindo em sua argumentação, afirma:

A sociedade civil não é unicamente o reino da aliança. É também, sobretudo na vida moderna, o lugar de pactos interessados, de atropelos, de danos e de relações de contrato e de transgressão, razão pela qual, é necessário que as distintas associações civis atentem à lei vigente para prevenir abusos, humilhações e explorações e que seus membros contem com a possibilidade de ser legalmente defendidos (CORTINA, 2001, p. 156).

Fortalecendo a sua ideia de relativização, critica a concepção de sociedade civil que a identifica com o universo da aliança (SACKS) ou com o da solidariedade (HABERMAS) excluindo o mercado e a opinião pública. Com essa exclusão, entende que resta apenas o terceiro setor, constituído pelas organizações solidárias. Estas, sim, sinaliza a autora, representam o reino do conhecimento recíproco, da

autonomia e da solidariedade, estando, portanto, os vínculos utilitaristas ou os interesses mercantilistas muito presentes na vida contemporânea, delas excluídos. Para Cortina existem duas formas de entender a sociedade civil. Em sentido amplo é concebida como:

Um aglomerado de instituições sociopolíticas que incluem um governo (o Estado) limitado que opera sob o império da lei; um conjunto de instituições sociais tais como mercados (ou outras ordens espontâneas extensas) e associações baseadas em acordos voluntários entre agentes autônomos, e uma esfera pública na qual estes agentes debatem entre si e com o Estado, assuntos de interesse público e se comprometem em atividades públicas. (PÉRES DÍAZ, 1993, p. 77 *apud* CORTINA, 2001, p. 34).

Em sentido restrito, a concepção usual de sociedade civil se refere a instituições sociais que estão fora do controle direto do Estado, tais que o mercado, as associações voluntárias e o mundo da opinião pública, embora nem todos os autores estejam de acordo sobre a inclusão de todas essas realidades sociais na noção de sociedade civil. Como exemplo, a autora cita Sacks e Habermas que dela excluem o mercado e a opinião pública. Nesse sentido restrito, ela também inclui a concepção de Barber (2000 *apud* CORTINA, 2001, p. 36), segundo a qual a sociedade civil seria “aquela que permite à pessoa não ser apenas votante ou consumidor, não estar somente nas mãos do Estado ou do mercado [...], seria aquela que se ocupa do espaço público e não só da vida privada, e o constrói de forma participativa”. Dado que ela reconhece as entidades econômicas, a opinião pública, as associações cívicas de todo tipo e as atividades profissionais como integrantes da sociedade civil, admite que os vínculos que se estabelecem entre seus membros não são, na maioria das vezes, os da aliança. No seu entendimento, os tipos de vínculos que unem aos seres humanos e lhes permitem superar a violência estrutural ou conjuntural, não se restringem entre os dois lados da sociedade - Estado e sociedade civil. Estão imbricados em ambos, razão pela qual “o pacto político cobra sentido no reconhecimento recíproco e a sociedade civil também precisa de contratos” (CORTINA, 2001, p. 36). Como podemos registrar, a autora argumenta que o discurso do contrato e dos direitos não é autossuficiente e “necessita pressupor, para ter sentido, o relato da aliança e da obrigação nascida do reconhecimento recíproco” (CORTINA, 2001, p. 26), sobretudo quando se entende que “as normas morais nascem de um reconhecimento entre os sujeitos, e o núcleo

básico da vida social é a relação intersubjetiva, que se estende, diríamos hoje, a quantos estiverem dotados de competência comunicativa” (CORTINA, 2001, p. 37). Esta seria, a seu ver, a base de uma ética cívica, núcleo de uma ética global que entrelaça as dimensões política e ética da pessoa, cujos princípios e valores que lhe dão sentido e legitimidade, sendo universais, não são objeto de acordo. Por isso a ética cívica se encontra “entre a aliança e o contrato” (CORTINA, 2001, p. 37), é um atributo do compromisso social que pode ser cívico ou político, segundo a vocação pessoal.

Argumentando acerca de um modo de ser cosmopolita, Cortina articula as dimensões onto e filogenética de todos os seres humanos fundadas na ideia da dupla pertença: pertencer simultaneamente a uma determinada pátria e ao mundo, a uma comunidade política e a uma comunidade moral. Segundo pudemos entender a partir de sua narrativa, ser cidadão do mundo seria pertencer a uma comunidade política elevada à condição de uma comunidade moral, percebendo-se ele um representante da humanidade, exercendo sua condição de pessoa que lhe confere uma peculiar dignidade, reconhecendo-a, por princípio, como direito da espécie humana. A nosso ver, o discurso de Cortina interage com o de Heller (1970) quando esta autora explica seus conceitos de humano-particular e de humano-genérico e acentua essa dupla pertença. Os interesses humanos tornam-se conscientes no indivíduo sob a forma de necessidades do “eu”. O humano-particular, segundo esta autora, orienta-se para a autossatisfação das necessidades, para a sua particularidade, enquanto o humano-genérico busca satisfazer as necessidades do gênero humano, as necessidades do “nós”, as necessidades da humanidade que sempre se manifestam em uma determinada integração, em coletividade: “O representante do humano genérico não é jamais um homem sozinho, mas sempre a integração (tribo, demos, estamento, classe, nação, humanidade) cuja parte consciente é o homem e na qual se forma sua consciência do nós” (HELLER, 1970, p. 21). O reconhecimento dessa dualidade particularidade-genericidade do sujeito humano, seria um dos fundamentos da ética cívica expressada no modo de ser cosmopolita que implica, efetivamente, assumir uma responsabilidade social para com essa dimensão humana, genérica e universal. Esse modo de ser seria inerente ao indivíduo e às instituições responsáveis pela promoção de suas condições objetivas de dignidade, estejam estas no espaço da sociedade política ou no da

sociedade civil, no espaço público ou no privado, em nível local, regional ou internacional.

Cortina argumenta ainda, sobre a necessidade de consolidação de uma ética cívica e de um modo de ser cosmopolita também no espaço privado como condição para um projeto social emancipatório. As instituições devem assumir responsabilidades, entre elas, a de exercer o protagonismo que lhes corresponde tanto em relação às organizações solidárias, sobretudo aquelas que têm dimensão internacional, como em relação às empresas, que devem assumir suas responsabilidades corporativas em nível nacional e internacional. Em seus enunciados sobre ética nas empresas e nos negócios, a autora argumenta sobre o nível ético como um marco diferencial e afirma:

Em tempos de competitividade *darwiniana* - já não é de sobrevivência das espécies animais, mas também das organizações empresariais - quando os produtos se parecem muito, quando mais ou menos oferecem o mesmo nos mercados, há alguma coisa que começa a se diferenciar não somente para dentro, mas também para fora, fundamentando a cultura, a identidade e os sentidos das empresas [...] as empresas que sobrevivem e que inclusive prosperam são as éticas. (CORTINA, 1998, p. 16)

Os enunciados da autora marcadamente centrados no conceito de civilidade, nos leva a inferir que o nível de responsabilização social dos sujeitos políticos no processo de democratização das políticas públicas não é necessariamente definido pelo lugar que ocupam na estrutura social: Estado-sociedade civil; sociedade civil-sociedade política; espaço público-espaço privado, mas sim pela forma como eles se relacionam eticamente com o objeto dessas políticas e se comprometem com os seus rumos, sem perder de vista a dialética particularidade-genericidade do sujeito humano e as dimensões local-regional-universal nas quais estão inscritas. O fato de as políticas públicas serem consideradas um assunto de responsabilidade do Estado e de gestão do governo no âmbito da sociedade política, não exclui a participação dos sujeitos políticos da sociedade civil. O que ocorre é que elas não incidem (ou não deveriam incidir) em interesses privados, dado que sempre e necessariamente elas dizem respeito ao interesse coletivo, ao bem comum, razão pela qual são consideradas estatais e não comunitárias.

4.4 O DISCURSO SOBRE A QUALIDADE MORAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Na prática discursiva da política educacional há um expressivo discurso que credita à justiça o valor de ter sido apontada pela axiologia básica como “suma moralidade das políticas públicas” (COLOM; DOMINGUEZ, 1997, p. 58) e enuncia:

Deve-se buscar a moral de uma política pública não apenas no plano da formulação de seus fins, de seus grandes objetivos ou metas, mas, também, na materialidade de suas ações, vale dizer, nas formas ou maneiras de atingi-los, e tanto mais qualidade moral terá quanto mais estiver voltada para os ideais de justiça. (COLOM; DOMINGUEZ, 1997, p. 58.)

O discurso aponta requisitos necessários ao processo de implementação da moral de uma política pública: a definição dos sentidos, das concepções e dos ideais de justiça explícitos em suas formulações; a apreensão do nível de desenvolvimento moral de seus sujeitos políticos ao apresentarem demandas de ação governamental; a democratização das formas de exercício da ação política; as perspectivas éticas de suas ações; a definição dos mecanismos utilizados para a afirmação e a proteção de direitos.

Considerando o primeiro requisito, recomenda que, ao ser formulada uma política pública, é fundamental explicitar seus indicadores de justiça em suas configurações distributiva, redistributiva, econômica, cultural e associacional, e em seus sentidos universalista, plural, radical e complexa, conforme discutidos no segundo capítulo. É imprescindível, portanto, que eles sejam visíveis e que estejam contemplados em suas ações a fim de que possam assegurar necessidades, interesses e direitos de seus sujeitos políticos e destinatários.

Focando no segundo requisito, o discurso defende que a incorporação dos interesses dos sujeitos políticos à ação governamental, objeto da política pública, seja orientada pelo mais elevado nível de desenvolvimento moral. Segundo Kohlberg (2000), a formação de juízos morais se desenvolve em três níveis. O primeiro, o nível pré-convencional, é egocêntrico. Nele os sujeitos políticos concebem o justo como sendo o que lhes convém, e julgam as questões morais de acordo com seus interesses pessoais. O segundo, o nível convencional, é normocêntrico, sua convenção básica é a norma. Os sujeitos políticos julgam as questões morais de acordo com as normas, expectativas e interesses que convêm à

ordem social estabelecida porque lhes interessa ser aceitos pelo grupo. Nesse nível, consideram o justo como tudo o que estiver de acordo com as normas e os usos de sociedade. O terceiro, o nível pós-convencional, é hetero-cêntrico. Nele os sujeitos políticos estabelecem distinções entre as normas da sociedade de origem e os princípios morais universais e julgam as questões morais a partir desses princípios. Para eles, o justo corresponde a tudo o que puder satisfazer as necessidades e os interesses do ser humano na sua dimensão genérica e dos outros seres que, embora não sejam humanos, dependem de ações humanitárias para a preservação de suas vidas. É neste nível de desenvolvimento moral que se inclui a consciência ou o modo de ser cosmopolita enunciado por Cortina. Trata-se também do governo da razão - a consciência social e moral em ação - um imperativo categórico e uma disposição moral, tal como nos ensinam as lições de Kant.

Quanto ao terceiro requisito alusivo à democratização das formas de exercício da ação política, o discurso enuncia distintas maneiras de exercê-la e de entendê-la. Algumas dignas de serem seguidas, outras devendo ser banidas da ação governamental. Compreendê-la como uma atividade relacionada ao poder em si é uma das formas. Trata-se, como afirmam Colom e Dominguez (1997), do exercício do poder pelo poder em função do prestígio que representa, sem necessariamente conferir-lhe serventia social. Os autores admitem que a política tenha uma dimensão ou natureza restrita ao nível pessoal de quem a materializa, ou seja, remetem ao enunciado da personalização da política. Um dos argumentos é o de que a ação política confere força aos dirigentes tanto pelo seu sentido de dar direção às ações, aos projetos e aos processos, como pelo *status* diferenciador e elemento de prestígio que goza o político na sociedade. Segundo os autores, a materialidade da política se confunde com a relação estabelecida entre quem exerce ou detém a função política (governantes ou grupos sociais) e os integrantes da comunidade ou de grupos humanos que serão usuários dos resultados das ações políticas executadas.

Discutindo a relação entre cultura política e democracia, Chauí (1988) sinaliza dois tipos de uso do poder nas instituições públicas ou privadas protagonistas de políticas públicas. O primeiro diz respeito ao seu uso como um serviço e, neste caso, seus detentores - o indivíduo, o grupo, a instituição ou a força política -, o despersonalizam e o utilizam em prol do bem comum, realizando ações que

respondem a demandas sociais e políticas da sociedade. O segundo seria o poder personalizado usado como privilégio, caso em que seus detentores - sujeitos individuais ou coletivos - se locupletam de suas prerrogativas, delas se beneficiando pessoal ou institucionalmente. Essa manifestação de uso pode ocorrer de várias formas, a exemplo do corporativismo, do oportunismo e do clientelismo político.

A narrativa de Weber (1994), nesse particular, é esclarecedora, sobretudo porque ao refletir sobre a personalização das políticas, afirma que o sentido de legitimidade do poder tem sido estabelecido a partir de três modelos: o tradicional, o carismático e o racional. O tradicional é quando ele se encontra estabelecido de forma “consuetudinária”, ou seja, para sempre, sem explicitar os mecanismos que regulam tal “naturalidade”. O carismático, como a denominação sugere, é quando ele se constitui por meio de processos de reificação ou mitificação - o carisma -, geralmente respaldado em uma explicação divina ou religiosa para justificar a sustentação ao poder político. Finalmente, o modelo racional, exercido com base em procedimentos estabelecidos legalmente que, para tanto, se organiza e se institucionaliza de acordo com requisitos e modelos lógicos previamente consensuados e aceitos.

Evidentemente, o discurso recomenda o uso do poder como serviço e o modelo racional para a sua legitimação, dado ambos serem fundamentados no sentido amplo de orientação política entendida como fenômeno dinâmico que, longe de ser uma atividade desordenada e atípica, é submetida a fins e a diretrizes, definido por Lucas Verdù (s.d. *apud* PUELLES BENÍTEZ 1991, p. 75) como “a predeterminação ideológica dos fins políticos que dizem respeito ao Estado e para cuja realização se orienta a ação dos órgãos estatais competentes”.

Puelles Benítez (1991), em sua narrativa, enuncia um sentido restrito de orientação política referindo-se às contingências do cotidiano da vida política em relação à influência dos partidos políticos, da opinião pública e dos grupos de interesse e de pressão nos rumos das políticas públicas. O autor argumenta que sempre existem lacunas na Constituição que permitem certa margem de ação por parte dos partidos políticos. Mesmo quando se trate de diretrizes importantes, sobra espaço para que, de acordo com as ideologias, possa ser concedida ênfase em determinado aspecto, imprimir seus pressupostos ao máximo permitido pela Constituição.

No que concerne à educação, em particular, os partidos políticos, no entendimento do autor, historicamente têm defendido posições contrapostas. Os conservadores têm-se pronunciado em defesa da liberdade de criação e direção de escolas privadas, do ensino da religião nas escolas, do ensino público e gratuito somente em nível elementar etc. “Os partidos progressistas vêm defendendo, por seu turno, a liberdade de cátedra, a escola laica, a gratuidade do ensino nos máximos níveis possíveis, a escolarização obrigatória, etc.” (PUELLES BENÍTEZ, 1991, p. 80-81). O autor destaca, entretanto, a existência de um comportamento comum a todos os partidos políticos parlamentares. Trata-se do ajustamento de seus programas eleitorais às demandas não tanto de seus militantes, como de seus eleitores. Dessa forma, os programas nem sempre se referem aos fundamentos ideológicos por eles defendidos posto se ajustarem à prática política.

Evidentemente, nos regimes políticos de partido único, este tem postura diversa: geralmente assume um papel de agente supervisor e controla a educação desde a pequena escola até a grande universidade. Neste caso, “a educação assume um caráter doutrinário, de transmissor de valores ideológicos, dos quais o partido único é porta-voz autorizado” (PUELLES BENÍTEZ, 1991, p. 80-81). A orientação política que fixa os partidos seja em regime de partido único ou sob o signo de pluralismo político, não é totalmente livre. Usualmente leva em consideração a opinião pública, uma vez que a sua influência é tão forte que, muitas vezes, atividades que lhe são adversas, mesmo legais, não podem ser realizadas por um governo. Isso explica as iniciativas governamentais de modificá-la e, até mesmo, de manipular quando ela lhe é desfavorável.

No que diz respeito à perspectiva ética das ações das políticas públicas, Weber (1993) estabelece uma distinção bastante útil para analisar as ações políticas dos partidos e dos políticos quando se encontram em dois momentos cruciais: na oposição e no exercício das funções de governo. Trata-se da distinção entre ações orientadas pela ética da convicção e aquelas orientadas pela ética da responsabilidade. O autor realça, no entanto, que assim como uma ação eticamente responsável não implica agir desprovido de convicção, uma ação que se orienta pelas convicções não deve ser considerada como irresponsável. Admite, entretanto, haver um contraste acentuado entre ambos os tipos de ação. A distinção reside precisamente no fato de a ética da responsabilidade enfatizar as consequências da

ação. Ao contrário, aqueles que agem fundados numa “ética de objetivos finais só se sentem responsáveis por manter acesas as intenções puras, o protesto contra as injustiças da ordem social” (WEBER, 1993, p. 45). Segundo o autor, existem partidos e políticos que constroem suas trajetórias - como lhes parecem conveniente -, “exclusivamente sobre convicções, fazendo crer que a ponderação das posições políticas pode ser considerada posição fraquejada em relação ao propósito de eliminar as mazelas sociais” (WEBER, 1993, p. 45).

Para Weber, as políticas públicas não devem ser gestadas apenas com base em convicções. Devem ter base na realidade, ou seja, devem ser passíveis de exequibilidade com responsabilidade sobre as ações delas decorrentes e, no caso das políticas sociais em contextos de dependência social, devem ter como critério mecanismos que apontem na direção da superação da situação de dependência. Não devem gerar ciclos de manutenção e reprodução da dependência de seus beneficiários, por isso argumenta que o princípio da reciprocidade é um requisito para o benefício público. Seus beneficiários, portanto, devem dar retorno à sociedade, e isso justifica a adoção da política como fomento para o benefício público. A ética da responsabilidade é requisito para a cidadania. Os sujeitos políticos devem assumir sua cota de participação e de responsabilidade para com o bem público.

Puelles Benítez argumenta que a opinião pública e os partidos políticos em determinadas circunstâncias, afastam-se de suas prerrogativas motivados pela influência dos chamados grupos de pressão, entendidos, segundo a narrativa de Mathiot (*apud* PUELLES BENÍTEZ, 1991, p. 82), “como associações, sindicatos ou sociedades que, em defesa dos interesses comuns de seus membros, se esforçam por todos os meios em influir sobre o poder político ou sobre a opinião pública”. No entendimento do autor, entretanto, há que ser feita distinção entre esses grupos de pressão e os denominados grupos de interesses constituídos por um conjunto de indivíduos que mantêm uma atitude comum, centrada na existência de interesses compartilhados, que procuram fazer valer em seu próprio âmbito, e que podem afetar a outras instituições da vida social. A rigor eles são um elemento da realidade social e não necessariamente um grupo de pressão. Poderão adjetivar-se como tal quando tentam influir sobre o poder político - seja o governo ou o poder legislativo -, para favorecer seus interesses sem assumir responsabilidades políticas por isso,

transformando-se em um *lobby*.

Esses grupos têm sido peças-chave da realidade política contemporânea e diante da sua forma anônima de atuar, também são denominados “governo invisível”. Em geral eles se apresentam como agentes políticos irresponsáveis, como elementos desagregadores da realidade política. Sua eficácia depende do número de adesões, da sua capacidade financeira, da sua organização e, em definitivo, de seus métodos de influência, os quais têm variado entre os velhos usos da apelação, corrupção e ameaças, até outros mais ortodoxos como a consulta, a negociação, as ajudas econômicas às campanhas eleitorais ou as campanhas de imprensa e de opinião. Na avaliação de Puelles Benítez, o poder político, em sua orientação política, tenta minimizar os efeitos negativos da ação desses grupos, imprimindo o que se costuma denominar de princípio da reciprocidade, ou seja, conseguindo que eles apresentem atitudes positivas como, por exemplo, coletar informações, colaborar com o poder quando chegue a acordos, canalizar aspirações sociais etc.

Finalmente, em relação ao último requisito recomendado por esse discurso - os mecanismos de afirmação e de proteção de direitos - pudemos apreender uma atenção para as fontes de direitos tais como as Conferências Internacionais de Educação, sob cuja égide vem sendo estabelecidos pactos entre os países, que geram compromissos morais e progressivamente são alçados à categoria de direito. É o caso, por exemplo, do Pacto sobre a Universalização da Educação Elementar, firmado em 1990, na Conferência de Educação para Todos, de Jomtien, que propôs o compromisso de universalizar o ensino fundamental no prazo de dez anos, ensejando, no Brasil, a declaração e o reconhecimento do direito à educação básica em nível de ensino fundamental. Convém salientar que, no Brasil, essa fonte não foi exclusiva. O Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública e Gratuita, os movimentos socioeducativos e os grupos de interesse articulados em torno das propostas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB) vigente, os conselhos nacional, estaduais e municipais de educação, as associações e sindicatos profissionais, as lideranças e movimentos estudantis, entre outros, também podem ser considerados como fontes desse direito.

Quanto aos mecanismos de proteção de direitos, o discurso enuncia que as políticas públicas sejam reguladas por um amplo ordenamento jurídico. Trata-se do fenômeno da juridicização recomendado pelo discurso jurídico das políticas

públicas, que remete à sua qualidade técnica.

4.5 O DISCURSO SOBRE A QUALIDADE TÉCNICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A qualidade dos instrumentos utilizados pelas Políticas Educacionais para desenvolver suas estratégias de participação e adesão social tem sido apontada, pela maioria das narrativas que discutem esta questão, como um dos fatores de democratização mais relevantes. No conjunto desses instrumentos se destacam o planejamento, pela capacidade de inovação metodológica que possui de desenvolver diferentes formatos de participação e adesão voluntária dos sujeitos individuais e coletivos e de selecionar técnicas e instrumentos adequados; e a definição de marco jurídico próprio para conferir legitimidade às diferentes instâncias normativas voltadas para regular e consolidarem as diretrizes e práticas de tais políticas. Esses instrumentos se vinculam tanto no âmbito espacial como ao nível em que transitam tais políticas. O primeiro caso se refere à delimitação do espaço de atuação da política educacional uma vez que ela poderá estar circunscrita à educação formal escolarizada ou poderá ser ampliada para a educação não formal extraescolar, incluindo setores cuja prática educativa não se exerça no espaço das instituições educativas. O segundo caso diz respeito aos níveis em que transita uma política educacional. Suas ações se relacionam com o nível mega, que abrange o contexto internacional (neste século fortalecido com o processo da globalização e sua consequente política de integração regional ou comunitária, bem como com a perspectiva de profissionalização e internacionalização da educação), no qual se incluem os organismos internacionais; com o nível macro, que se relaciona com as injunções sociopolítico-educacionais do Estado nação; com o nível meso, relativo à área de atuação dos sistemas educativos nacionais, estaduais ou municipais e, finalmente, com um nível micro, no qual se incluem as ações da política desenvolvidas no âmbito da instituição educativa e da sala de aula.

4.5.1 O discurso sobre o planejamento educacional

Autores como Colom e Domínguez (1997), ao argumentarem sobre a importância atribuída ao planejamento como instrumento que dá materialidade à

política educacional, enunciam a emergência de um novo paradigma teórico e metodológico que supera a perspectiva economicista do paradigma clássico, concede ênfase ao enfoque político realçando seu sentido democrático e, portanto, participativo e flexível, a partir do qual “o dirigismo, a ditadura tecnocrática, a decisão de gabinete, são substituídos pela discussão pública e pela integração no processo do planejamento da opinião cívica e dos estratos implicados” (COLOM; DOMÍNGEZ, 1997, p. 98). Segundo os autores, o planejamento, em sua etapa inicial e de maior desenvolvimento (a partir da década dos anos cinquenta do século XX), por eles denominada de clássica, se apresenta atualmente como um conceito dotado de grande dose de utopia, gerador de expectativas, visto como panaceia e solução para muitos males e, sobretudo, com certa arrogância ao determinar, em muitos casos, as decisões políticas. Trata-se de realizações centralizadas, globalizadas, realizadas sob um prisma unitário (para todo o Estado ou nação), quando já é consensual o entendimento de que a educação sempre ocorre em situações particulares, locais e específicas (uma instituição educativa concreta, um professor singular, uns alunos determinados): “É, portanto, um enfoque distante da realidade que abusa da elucubração teórica e dos exercícios estatísticos e econométricos” (COLOM; DOMÍNGEZ, 1997, p. 98.).

Para os autores, o planejamento educacional na atualidade, sendo orientado pelas Ciências da Educação, está centrado mais em processos de caráter pedagógico ou pedagógico-social do que em produtos; já não é concebido como um fim, mas como um meio consensuado de melhoria, coadjuvante da vertebração social das democracias, marcado por características específicas. Uma delas diz respeito ao fato de que deixou de ser global para converter-se em atividade setorial. Hoje já não se propõe reformas totais, ao contrário, as propostas são tópicas e visam desenvolver mudanças parciais. O planejamento ao se converter em instrumento com capacidade de dar resposta à mudança, “se valoriza, pois, a flexibilidade e a capacidade de contestar a problemas concretos com soluções pontuais; desta maneira, planejar será hoje, fundamentalmente, desenvolver programas específicos ou reformas concretas” (COLOM; DOMÍNGEZ, 1997, p. 98). O novo sentido atribuído ao planejamento perdeu as características essenciais da perspectiva clássica a tal ponto que a tendência é substituir a expressão planejamento por expressões mais concretas, tais como “reforma” ou “inovação” que

não incorporam o sentido de globalidade, característica presente no planejamento educacional clássico. Trata-se, pois, de uma nova cultura do planejamento que, segundo Escotet (1988 *apud* COLOM; DOMÍNGEZ, 1997), repousa fundamentalmente na democratização participativa, na descentralização, no localismo e na suscetibilidade da modificação continuada.

Quanto à democratização participativa, na atualidade o planejamento é concebido como uma estratégia integrada na própria política educacional.

Planificar ou inovar seria a estratégia consensuada, a base de negociações, considerando todos os agentes sociais, orientada a possibilitar mudanças que desenvolvam a melhoria da sociedade e o aprofundamento dos valores da democracia, razão pela qual, planejar se consolida como uma ação continuada de caráter prospectivo. (COLOM; DOMÍNGEZ, 1997, p. 99).

O enunciado de planejamento participativo se contrapõe ao sentido verticalista e diretivo inerente aos primórdios do enfoque clássico (GUADAMUZ, 1987 *apud* COLOM; DOMÍNGEZ, 1997) e se aproxima do que se costuma chamar de “planejamento com atores” (ARRIEN; MATUS, 1988 *apud* COLOM; DOMÍNGEZ, 1997). No tocante à descentralização, busca-se por meio do planejamento orientado pelo princípio de autonomia, maior simetria de poder, evitando o centralismo das ações em instâncias hierárquicas e decisórias. No planejamento europeu, por exemplo, nitidamente essa característica está presente e pode ser traduzida pela tendência à concreção local e regional das inovações. Essa abordagem deve ser creditada em parte, às grandes cotas de descentralização na estrutura político-territorial dos Estados europeus.

As cotas implicam em competências políticas de grandes países com níveis de autonomia e de federação muito importantes. Essa nova configuração tem permitido que “tanto o político como o cidadão se aproximem da questão educativa e da avaliação de suas próprias decisões. A descentralização do planejamento facilita os processos de verificação, assim como a pertinência das inovações, ou de seus resultados” (COLOM; DOMÍNGEZ, 1997, p. 99). Aliado à descentralização está o princípio do localismo, que orienta as ações do planejamento tendo como referência o local onde são desenvolvidas. Esta orientação fortaleceu o enunciado de que a instituição educativa (escola, faculdade, universidade etc.) seja concebida como a unidade ideal do planejamento ou do estabelecimento de reformas, mudanças,

inovações ou experiências.

Dessa forma, “se multiplica a diversidade de experiências, razão pela qual, se instiga a autonomia da instituição educativa no sentido de que elabore seus próprios planos com desenhos curriculares personalizados, incluindo estratégias metodológicas e organizativas próprias” (FAGERLIND; SJOSTEDT, 1990, p. 44-47 *apud* COLOM; DOMÍNGEZ, 1997). Finalmente, a característica de suscetibilidade de modificação continuada diz respeito à contingência como um dos fatores fundamentais da sociedade atual, cenário vislumbrado para um futuro de curto e médio prazo que deverá impor mudanças constantes e perene transformação.

Superando a finalidade exclusiva de buscar a consecução de objetivos prefixados, a nova cultura do planejamento enfatiza a realização de uma tarefa eminentemente diagnóstica e interpretativa que implica ação continuada, com a finalidade de diagnosticar e orientar as mudanças, fundado em um processo prolongado e permanente. Por essa razão, o planejamento educacional aparece no discurso como fator de adequação e preparação dos membros de uma coletividade para a mudança, por meio de processos educativos. Nesse particular, são de grande utilidade os enunciados de prospectiva, pela sua capacidade de apontar as tendências de futuro que devem ser consideradas como marco geral de todo planejamento. Estes enunciados “tratam, pois, de distinguir o que pode ser fatores invariáveis dos que apresentam um caráter contingente” (PUELLES BENÍTEZ, 1991, p. 230).

Gurriarán (1990, p. 5-7 *apud* PUELLES BENÍTEZ, 1991, p. 235) ao enunciar finalidades futuras do planejamento educacional é explícito ao considerar que a sua qualidade se encontrará, fundamentalmente, nos aspectos:

- Racionalização da tomada de decisões, em função da limitação de recursos, e, por ser fonte de investimento, o planejamento se confirmará como uma boa estratégia para frear e racionalizar os gastos.
- Determinação de prioridades, através da qual se confirmará a tendência para o planejamento de caráter social, que sem dúvida poderá conformar-se em políticas globais internacionais, se diversos países concederem ênfase às mesmas questões.
- Reforma do sistema educacional, na qual o planejamento terá mais funções diagnósticas e prospectivas, bem como no desenvolvimento de instituições especializadas em desenvolver a reforma e possibilitar a participação popular, os quais serão possivelmente as grandes marcas desta nova visão de planejamento.
- Democratização da educação e da sociedade, já que cada vez mais se considerará finalidade do planejamento educacional não só sua incidência sobre a extensão do conhecimento, mas também sobre a participação

responsável dos cidadãos na vida social.

- Mobilização do potencial das comunidades locais, no sentido de que no planejamento educacional se implicarão todas as estruturas decisórias, desde as estatais até as pessoais; isto significa caminhar rumo a uma descentralização cuja tendência não se esgota em âmbito regional, senão que se arraigará no local e comunitário.

4.5.2 O discurso sobre o marco jurídico ou legislativo

Na prática discursiva da política educacional, o marco jurídico ou legislativo é enunciado como um “conjunto de leis, decretos, normas e disposições que são de disposição obrigatória, inclusive pelo poder executivo, na comunidade educativa de um Estado soberano” (COLOM; DOMÍNGEZ, 1997, p. 113). A origem do marco se encontra nas necessidades ou problemáticas assumidas publicamente pelos sujeitos sociais, traduzidas como demandas de ação governamental, transformadas pelo planejamento educacional em diretrizes, planos, programas, projetos, reformas ou inovações educacionais, cuja formulação e implementação necessitam de normas de conduta social que regulem o comportamento e os hábitos da comunidade educativa, evitando personalismos e arbitrariedades. Isso porque a política educacional é, necessariamente, um sistema não aleatório, não arbitrário, regido sistematicamente por um ordenamento jurídico que impossibilita a eleição de alternativas diferentes daquelas logicamente reguladas pelas normas (LACRUZ BERDEJO; ALTER, 1988 *apud* COLOM; DOMÍNGEZ, 1997). Por tal razão, ele é enunciado como “a manifestação mais importante do âmbito da política educacional, sobretudo porque propicia seu contexto e sua fenomenologia própria e possibilita a aplicação das conclusões extraídas do exercício planejador” (COLOM; DOMÍNGEZ, 1997, p. 45).

A norma jurídica é elaborada, como sabido, depois de surgir a necessidade e de existir como tal na sociedade, sobretudo nas sociedades democráticas e politicamente soberanas. Ao contrário de centrar-se no caráter coercitivo próprio dos contextos autoritários, no marco democrático geralmente a norma jurídica se cria e se aplica como demanda ou necessidade social, razão pela qual todo ordenamento jurídico, e o educacional, em particular, tem características peculiares (SILVA, 2003). O seu caráter plural é uma delas dado serem múltiplas necessidades sociais transformadas em obrigações através da norma e, assim, várias normas são elaboradas por sujeitos e instâncias normativas diferentes, constituindo um sistema

jurídico. Neste sistema, as prescrições jurídicas aplicáveis à educação se convertem em tarefas, em atividades etc., de cumprimento obrigatório. A obrigatoriedade é, portanto, outra característica importante do ordenamento jurídico-educacional que lhe concede uma natureza preceptiva de ordem e não aleatória, ao considerar que “perante uma norma se poderá estar ou não de acordo, se poderá aceitar ou não os valores a ela subjacentes, mas nunca se poderá negar-lhe o valor que possui enquanto lei. É lei e a lei não se valora; a lei funciona como ordenamento” (SILVA, 2003, p. 114). Trata-se de uma obrigatoriedade sem exclusões, extensivas aos poderes públicos e os promulgadores da própria lei.

Outra característica importante da norma ou do sistema normativo enunciado por esse discurso é a hierarquia ou escalonamento. No ordenamento jurídico-educacional, como em qualquer outro, a norma se dá numa ordem escalonada. Uma norma de escalão inferior não pode ferir nem contradizer uma superior. Este princípio básico orienta o estabelecimento da ordem de aplicabilidade e o critério para solucionar as possíveis contradições entre normas de distintos escalões. Nesta ordem, as leis têm vocação generalista e suas disposições se desenvolvem por meio de normas de nível inferior: decretos, regulamentos, ordens ministeriais etc. Quando determinadas normas de atuação mudam, sempre as novas atuações devem apoiar-se no marco normativo superior, buscando ao máximo a convivência para a unidade de ação e, portanto, a aceitação de uma normativa única. A questão da univocidade da lei é também uma característica de natureza técnica relevante uma vez que a lei, não sendo unívoca, permite múltiplas interpretações, para as quais se faz é necessário conhecer os referentes de jurisprudência sobre a matéria, e os níveis de eficácia da norma. Vale dizer, se tem eficácia plena assegurando mecanismos de garantia ou proteção, ou se tem eficácia contida, quando a norma detém eficácia, mas há outra, inferior, que delimita sua aplicação, sem falar na norma de eficácia limitada, cuja eficácia depende da edição de outra, sem a qual a norma apenas tem o condão de obrigar a edição de outra norma que lhes desbloqueará os efeitos (SILVA, 2003).

Não menos importante do que as anteriormente citadas pelo autor são as características de espírito, de conteúdo e de permanência da norma. Seu espírito geralmente é orientado por princípios, e o seu conteúdo por mérito ou valores. No caso da permanência, é interessante saber que toda lei tem uma continuidade no

tempo, na medida em que transcende o momento em que foi criada, gerando consistência e reduzindo a possibilidade de outros tipos de influência externa. Como sabido, uma lei só deixa de ser aplicada quando ela é formalmente revogada. Como “marco central do ordenamento jurídico, tem-se a constituição de cada país, a qual é considerada a *gênesis* da política educacional, vez que regula a educação em escalão superior” (SILVA, 2003, p. 115). O autor afirma:

Para se conhecer a política educacional de um país é necessário conhecer, compreender, analisar, interpretar, aceitar e valorar os princípios e direitos básicos, assim como os valores superiores da Carta Magna, elevada por isso mesmo à categoria de marco jurídico supremo que rege a convivência de cada sociedade; em consequência, também se eleva como marco jurídico fundamental de maior nível para as questões educacionais (SILVA, 2003, p. 115).

Para verificar sua aplicação aos distintos âmbitos e níveis educacionais, é fundamental conhecer as leis orgânicas ou leis que ampliam e desenvolvem os mandatos constitucionais e que se apresentam como marco regulatório para o funcionamento e ordenação do sistema educacional. O ordenamento jurídico brasileiro é bastante amplo em termos de documentos legais tais como: a LDB, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Constituição Federal, as constituições estaduais, as leis orgânicas municipais e as disposições complementares - instruções, decretos, leis, pareceres, portarias etc. -, elaboradas pelo Poder Legislativo, pelos sistemas de ensino e pelos conselhos de educação.

Igualmente é sabido que um direito, no seu processo de constituição, precisa inicialmente ser declarado e para tal deve gozar de legitimidade junto à comunidade que o exercitará. Em seguida, precisa ser reconhecido como tal no sentido de se integrar ao patrimônio jurídico dos sujeitos sociais. Finalmente, precisa ser objetivado mediante uma norma disposta no ordenamento jurídico. O direito que não é objetivo - seguindo lição de Bobbio -, ou seja, que não está prescrito por uma norma legal, não pode ser reconhecido como tal. Trata-se de uma recomendação ou um conselho moral.

É nesse particular que se encontra o problema do ordenamento jurídico educacional brasileiro, uma vez que a grande maioria de suas normas ~~ou~~ são de eficácia contida ou são de eficácia limitada. Raramente são encontradas, nesse ordenamento, normas de eficácia plena que são as que asseguram, de fato, os

mecanismos de garantia e de proteção. No Brasil, por exemplo, o conjunto de outros direitos que em tese viabilizariam o exercício do direito à educação, por não se encontrarem dispostos por normas de eficácia plena, pode ser considerado apenas declarações de intenção ou compromissos morais, ainda que estejam objetivados em ordenamento jurídico. Por isso, o discurso recomenda considerar a eficácia da norma que dispõe um direito, como um indicador da qualidade moral de uma política pública.

No plano internacional, o ordenamento jurídico educacional tem como forte referência a Declaração Universal dos Direitos do Homem.

As normas internacionais dos direitos do homem [...] tendem a proteger, antes de mais nada e nunca de modo subordinado, os interesses da humanidade como tal. São interesses que são protegidos pelo direito internacional a fim de salvaguardar diretamente a dignidade inerente a todos os membros da família humana. (BARIEL, 1987, p. 4 *apud* SILVA, 2003, p. 116).

A educação é reconhecida universalmente como direito do homem. No entanto, a garantia constitucional da instrução pública não significa ainda o reconhecimento universal de um verdadeiro direito do homem à educação dado a maioria dos Estados-nação ainda não ter assegurado o direito à instrução pública em todos os níveis da escolarização. Embora se reconheça que foi o direito nacional que deu o balanço para a emergência das regras pertinentes do direito internacional, atualmente é um processo inverso que está em curso (SZABO, 1974, p. 70-72 *apud* SILVA, 2003, p. 118). O direito internacional tem orientado muitas convenções importantes para a profissionalização da educação e sua inserção como corolário das políticas educacionais do Estado-nação, todavia, muitas de suas convenções não logram reconhecimento em grande parte dos sistemas educacionais nacionais. No plano do direito universal convencional específico (relativo a um direito em particular), o direito à educação é objeto de duas convenções principais: a Convenção sobre a Luta contra a Discriminação no Domínio do Ensino, adotada pela UNESCO em 1960, e em vigor desde 1962, com um protocolo instituindo uma Comissão de Conciliação e Bons Ofícios, incumbida de procurar a solução das diferenças que surjam entre Estados partes; e a Convenção sobre o Ensino Técnico e Profissional, adotada pela UNESCO em 1989. Assinale-se, ainda, a existência de seis convenções regionais alusivas ao reconhecimento de estudos, de títulos e de

diplomas do ensino superior, que cobrem todos os continentes. Uma das mais importantes é a Convenção sobre o Reconhecimento das Qualificações do Ensino Superior na região europeia, adotada em conjunto pela UNESCO e pelo Conselho da Europa em 11 de abril de 1997, em Lisboa. O objetivo final consistiu na adoção de uma convenção universal nesse domínio. Uma Recomendação sobre o reconhecimento dos estudos, dos títulos e dos diplomas do ensino superior já foi adotada pela 27^a Sessão da Conferência Geral da UNESCO, em 1993 (SZABO, 1974, p. 70-72 *apud* SILVA, 2003, p. 118).

O discurso enuncia ainda argumentos sobre a importância do direito educacional nos planos nacional e internacional ser reconhecido e estudado como uma nova ciência da educação - uma ciência interface entre a história e a teoria da educação. De fato, “a história do direito à educação representa um novo capítulo na História da educação humana, e o seu conteúdo constitui a fonte mais elevada na hierarquia da sua normatividade. Uma Pedagogia da pós-modernidade será uma pedagogia do direito à educação”. (MONTEIRO, 1998, p. 83).

5 EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: DIREITO OU POLÍTICA PÚBLICA?

Em sequência às questões inicialmente postas, neste tópico nos dispusemos respondê-las tomando em consideração os enunciados dos discursos discutidos que apontam requisitos necessários para a declaração, a validade e a eficácia dos direitos. Nesse sentido, podemos considerar apenas a educação básica como um direito de todos os brasileiros, no sentido de direito positivo ou direito forte, segundo a narrativa de Bobbio, com base nos argumentos que passamos a expor.

5.1 A EDUCAÇÃO BRASILEIRA COMO DIREITO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - Constituição Federal (CF), em seu artigo 6º, declara a educação como direito social fundamental. A Lei Federal nº 5.692 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que regulamenta a educação nacional, em seu art. 21, dispõe que a educação escolar se compõe de educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, e de educação superior.

A conquista desse direito não foi uma dádiva da Constituição, mas sim o resultado de uma grande luta dos sujeitos políticos que atuavam na esfera estatal dos poderes executivo, legislativo e judiciário e na esfera privada, incluindo militantes das diversas instituições da sociedade civil, com destaque para o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública²⁰ (FNDEP), das associações profissionais, dos conselhos de educação dos estados, dos sindicatos de professores, entre outros. Foi um direito arduamente conquistado, portanto, pela ação compartilhada de sujeitos políticos, incluindo os estatais e os extra estatais.

A primeira conquista foi, sem dúvida, a sua consagração pela CF. No entanto, ao ser declarado em norma programática muito genérica, apenas o ensino fundamental dos sete aos quatorze anos foi considerado obrigatório, e sua prestação foi regulada como dever do Estado. Em seu artigo 208, a CF dispõe:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - Ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II - Progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
- IV - Educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 6 (seis) anos de idade

E acrescenta dois parágrafos:

- § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
- § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

Como podemos conferir, a Constituição criou o artifício do ensino obrigatório e restringiu a obrigatoriedade estatal à prestação do ensino fundamental. Apenas este é, de fato, direito, em virtude de ser o único justicável. Ao ensino médio, o Estado se obriga a estendê-lo progressivamente assegurando sua gratuidade. À educação infantil se obriga a oferecê-la, mas sem a obrigatoriedade de universalizá-la.

O mínimo existencial cultural assegurado pela Constituição, portanto, foi educação no nível mais elementar. Apenas crianças e adolescentes de sete a quatorze anos foram considerados seus sujeitos de direitos. Ainda assim, realçamos

²⁰ Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – FNDEP - criado em 1986, atuou no âmbito do processo de elaboração da Constituição Brasileira de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Era integrado por 15 entidades: 4 entidades da área da educação (ANPED/SBPC/SEAE/CEDES), 6 entidades de trabalhadores profissionais da área de educação (ANDES/ANDE/CPB/FENOE/FASUBRA/ANPAE), 3 organizações de classe (CUT/CGT/OAB) e 2 entidades do movimento estudantil (UNE e UBES).

que esse direito representou um salto qualitativo para um país que saía de uma ditadura de mais de 21 anos (de 1964 a 1985), comandada por governos militares descompromissados em assegurar a universalização desse nível de ensino. A justificativa para tal omissão se reportava ao argumento da “reserva do possível”, ou seja, falta de recursos financeiros para assegurar a prestação estatal. O argumento político atribuía ao planejamento orçamentário dificuldade para assumir o custo desse direito, alegação bastante frágil considerando o então *status* econômico do Brasil de país rico, à época vivenciando um “milagre econômico” que o alçou à condição de oitava potência do mundo, embora contraditoriamente exibisse as piores taxas de distribuição de renda do planeta.

A questão brasileira à época era, na verdade, a falta de vontade política dos governantes para enfrentar e superar a gritante desigualdade social a que estavam submetidos crianças e adolescentes sem acesso a educação nesse nível de ensino. O processo de planejamento orçamentário brasileiro não foi capaz ou não foi autorizado a realizar uma ação prospectiva no sentido da criação de tributos que permitissem melhorar a distribuição de renda e assegurar a prestação da educação como direito social fundamental, conforme recomenda o discurso da análise econômica do direito.

Com a redemocratização do país, a partir das eleições diretas para os governos federal, estadual e municipal (ocorridas em 1982 para os entes federados, e em 1985 para o cargo de presidente da República), outras forças políticas entraram no cenário de disputa pelo poder. Um primeiro governo progressista assumiu o Poder Executivo em 1995 - o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso - e exatamente no segundo ano de exercício apresentou uma importante inovação relacionada ao financiamento da educação pública do país ao criar o ²¹Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.

Essa medida mudaria a estrutura de financiamento do ensino fundamental no país pela subvinculação a esse nível de ensino, de uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à educação. Com o financiamento da educação

21 Conferir a regulamentação do FUNDEF na Lei nº 9.424, de 24 de 1996, e no Decreto nº 2.264, de junho de 1997).

minimamente assegurado no orçamento público, o direito prestacional ao ensino fundamental pôde ser efetivado. Com relação ao ensino médio, a emenda supracitada mudou o dever do Estado de “assegurar progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade” para a “progressiva universalização do ensino médio gratuito”. Embora exarado em uma norma programática, a vontade constituinte se mostrou a favor da universalização e da gratuidade do ensino médio.

Sucessivas conquistas foram realizadas nessa nova conjuntura política do país, aumentando progressivamente o mínimo existencial cultural relacionado à educação.

A Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 - promulgada no governo do presidente Luiz Inácio Lula de Silva -, ampliou o ensino fundamental para nove anos, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. Em seguida a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, alterou o art. 208, IV, da CF que dispõe sobre o dever do Estado com a educação infantil, passando o atendimento a ser feito em creche e pré-escola, para crianças até cinco anos de idade, devendo ser realçado que antes o limite de idade era até os seis anos. A partir dessa emenda, as crianças de zero até três anos de idade passaram a ser atendidas em creches e as de quatro e cinco anos, em pré-escola.

Finalmente - ainda no governo do presidente Luiz Inácio Lula de Silva -, com a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, a educação básica obrigatória e gratuita foi ampliada consideravelmente de nove para quatorze anos de escolaridade, atendendo crianças e jovens de quatro aos dezessete anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não houvessem tido acesso na idade própria. A emenda passou a incluir, portanto, a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio como ensino obrigatório e gratuito e dever do Estado.

Antecedendo a promulgação dessa emenda, entretanto, foi criado o ²²Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) por meio da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, com os mesmos objetivos do FUNDEF para o ensino fundamental. Esse fundo permitiu, dessa forma, que o direito à educação

22 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um total de vinte e sete Fundos), composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos estados, distrito federal e municípios vinculados à educação, conforme disposto nos art. 212 e 212 da Constituição Federal. Conferir a Lei 14.113 de 25 de dezembro de 2020 e a Lei 14.276 de 27 de dezembro de 2021 que alteram as disposições do FUNDEB.

básica pudesse ser efetivado. Quase duas décadas após a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil ampliou duplamente a qualidade do seu mínimo existencial cultural educacional pela ação governamental de governos progressistas. O Art. 5º da LDB dispõe:

O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo.

À vista do exposto, acreditamos poder afirmar com segurança que a educação é direito social fundamental justiciável de todos os brasileiros, embora devido à sua condição de direito prestacional de realização progressiva, não o seja ainda estendido a todos os níveis de escolaridade por estarem excluídos desse mínimo existencial, a educação infantil no nível da creche e a educação superior.

Esses níveis de escolarização, por ainda não serem elevados ao *status* de direito, constituem-se ainda como políticas públicas. Existe uma relação de dependência, portanto, entre direito e política pública que passaremos a argumentar, tentando responder à segunda questão posta inicialmente.

5.2 A RELAÇÃO DE DEPENDÊNCIA ENTRE A EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL E A EDUCAÇÃO COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA

Na análise do discurso jurídico das políticas públicas um enunciado se destacou ao afirmar que a política passa por um processo de transição ao longo do qual vai perdendo “progressivamente, seu caráter exclusivo de política passando a ser, ao mesmo tempo e cada vez mais, também direito organizado em instituições” (BUCCI, 2013, p. 45). Essa transição pôde ser verificada no direito à educação básica no Brasil, ao passar pela processualidade necessária à sua institucionalização como direito.

Do processo administrativo, contou com a colaboração na organização do exercício do contraditório vivido processo constituinte, quando os conflitos de interesse se manifestaram, mobilizando a disputa de poder entre sujeitos políticos estatais e extra- estatais (anteriormente citados, aí incluídos os do *ethos*

comunitário), para interferirem no processo decisório da ação governamental, sobretudo na escolha dos interesses a serem incluídos na Constituição.

Nesse momento, foi visível a influência do contexto mega - conforme enuncia Ball - quando o Brasil participou da Conferência Internacional sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, patrocinada pelos seguintes organismos internacionais: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), UNESCO e Banco Mundial. Esse contexto vinha denunciando as estatísticas internacionais com relação às taxas de analfabetismo e de dificuldades de aprendizagens de crianças e adolescentes no mundo. A conferência apresentou uma Declaração Mundial sobre Educação para Todos na qual convocou os países signatários a assumir compromissos - um pacto universal - em prol da erradicação do analfabetismo e da universalização da educação básica em um prazo determinado. Para o atingimento dos propósitos, recomendou aos países o uso de um planejamento de ações com metas e prazos estimados.

No Brasil, a recomendação foi acatada pelo art. 214 da CF que dispõe:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Em seu cumprimento, foi elaborado o Plano Decenal de Educação para Todos no qual o país se comprometeu universalizar o ensino fundamental em um prazo de 10 anos, compromisso já cumprido pelo poder governamental. À época, precisamente no final da década de 1980 e início dos anos 1990, as estatísticas nacionais revelavam que “na faixa etária dos sete a quatorze anos, cerca de 3,5 milhões de crianças permaneciam sem oportunidades de acesso ao ensino fundamental” (PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1993, p. 22). Importa assinalar que atualmente, todas as crianças e jovens na faixa etária dos quatro aos dezessete anos têm acesso garantido à educação básica como direito.

Os resultados do processo de planejamento podem ser vistos claramente influenciando na formação e desenvolvimento da política de universalização da educação básica, orientando futuros comportamentos do poder público, como o de propor

metas imediatas de universalização do ensino fundamental, e apontando para a universalização do ensino médio como próxima meta. A colaboração do processo orçamentário é igualmente visível ao serem alocados os meios para a sua efetivação, tais que a vinculação de recursos na Constituição, a criação do FUNDEF e em seguida, do FUNDEB. Do processo legislativo essa política contou com leis e emendas constitucionais, como as aqui citadas, que lhes deram a devida sustentação jurídica. Finalmente, é possível citar também a colaboração do processo judiciário na proteção do direito à educação básica, incluindo-o na CF na condição de direito justiciável, portanto, exigível na justiça.

Como podemos conferir o processo de transição da política de educação básica para o direito à educação básica no Brasil iniciou-se quando a educação, sendo declarada na segunda geração de direitos, como direito social, foi reconhecida pela CF, elevada ao *status* de direito fundamental e incluída como norma programática. Assim, pela sua condição de direito prestacional de realização progressiva, foi - segundo enunciado do discurso jurídico das políticas públicas - paulatinamente se efetivando como resultado dos “arranjos institucionais - políticas públicas na sua forma exterior -, conjunto de elementos, iniciativas e normas que compõem o programa de ação governamental devidamente estruturado” (BUCCI, 2013, p. 205).

Inicialmente, conforme anotamos, foi proposta como política de acesso ao ensino fundamental na faixa etária de sete a quatorze anos, posteriormente ampliada ao incluir as crianças de seis anos, e, finalmente, ao incluir também o ensino médio e a pré-escola, resultando na ampliação da escolarização obrigatória para a faixa etária dos quatro aos dezessete anos. Atualmente, o direito à educação não mais se restringe ao ensino fundamental porque abrange a educação básica. Na sua condição de direito de realização progressiva, não permite retrocessos. Num Estado social, constitucional, democrático de direito, as prestações estatais relacionadas à educação básica não são mais objeto do poder discricionário da ação governamental visto ser obrigações constitucionais. Elas já contam com estruturas despersonalizadas e institucionalizadas para a sua plena efetivação. A educação básica no Brasil, portanto, viveu uma transição de política pública para um direito organizado em instituições.

Vale ressaltar, segundo a advertência de Bucci, que esse nível de ensino, mesmo sendo direito, não deixa também de ser uma política pública cuja finalidade é aumentar o nível de qualidade de suas prestações, quando excluiu, a possibilidade de descumprimento das políticas já asseguradas como direito.

O discurso de transição no qual as políticas públicas se elevam ao *status* de direito, nos permitiu inferir que as políticas que buscam efetivar direitos prestacionais de realização progressiva - o caso da educação - possuem especificidades. Por isso, no nosso entendimento, elas podem ser denominadas de políticas de expansão progressiva, dado exigir formas gradativas de ação pública até se institucionalizarem enquanto direito.

Por essa razão, em um cenário democrático, as políticas públicas guardam uma relação particular com o planejamento porque impõe a necessidade de que ele seja participativo, no sentido de garantir a presença de seus destinatários e seus respectivos interesses no exercício do contraditório, garantindo, para isso, formas estruturadas e efetivas de participação social como fóruns, consultas públicas, entre outras. Para assegurar a qualidade da participação social, têm a responsabilidade de institucionalizar o governo da informação nos moldes descritos pelo discurso jurídico. Sob sua responsabilidade, está também a organização do controle social quanto ao cumprimento das metas planejadas nos prazos estimados. Na organização desse controle, têm como incumbência instituir instrumentos de verificação e cobrança do poder público, a exemplo de observatórios da ação governamental, entre outros, e no caso de descumprimento da realização de ações previstas, pode acionar o poder judiciário para assegurar a responsabilidade governamental/estatal.

Necessariamente as políticas se desenvolvem movidas por um poder compartilhado entre seus sujeitos políticos estatais e extra estatais, na perspectiva de uma gestão plural da política educacional tal, como enuncia Espejo Vilar no discurso interdisciplinar das políticas públicas educacionais. A atuação dessas políticas se aproxima do que a dogmática jurídica costuma denominar de instrumento de proteção de direitos. Até porque existe uma constelação de outros direitos prestacionais de realização progressiva que giram em torno do direito à educação básica e que requerem a atuação das políticas de expansão progressiva para garantir sua proteção.

Um olhar atento ao ordenamento jurídico educacional brasileiro permite verificar a existência de uma multiplicidade de leis que declaram vários direitos de realização progressiva em benefício de diversos sujeitos de direitos: estudantes fora da faixa etária regular, estudantes negros, estudantes índios, estudantes com deficiências, estudantes com transtornos ou superdotação, estudantes privados de liberdade, estudantes com enfermidades graves em situação hospitalar, estudantes gestantes, estudantes atletas, entre outros.

No caso brasileiro, acreditamos na possibilidade da política de atendimento das crianças de até três anos em creches vir a se constituir como uma política de expansão progressiva e poder viver a transição de política a direito, impulsionada pela forte pressão social das mulheres trabalhadoras. Como a responsabilidade de desenvolver a educação infantil no sistema de ensino brasileiro cabe ao poder municipal, e sendo ele mais próximo da população, a força da pressão social local é maior no sentido de incluir interesses na agenda da ação governamental.

Quanto às possibilidades de transição da política de educação superior para um direito, em resposta à última questão inicialmente colocada, a nossa esperança é remota pelos argumentos que passamos a expor.

5.3 A EDUCAÇÃO SUPERIOR PODE SER CONSIDERADA UM DIREITO DE TODOS OS BRASILEIROS?

Na transição da política de educação básica para direito organizado em instituições, foi possível verificar a importância que o princípio constitucional da universalização da prestação estatal para todas as crianças e jovens desempenhou para a efetividade desse direito. No caso da educação superior, esse princípio não se faz presente. A CF, em seu art.208, inciso V, dispõe como dever do Estado apenas a garantia de “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”. O Estado apenas se obriga assegurar as oportunidades de acesso à educação superior. A Constituição, portanto, não inclui esse nível de educação na categoria de mínimo existencial sociocultural e por isso, não o declara obrigatório, gratuito, nem como direito. De fato, assegurado pela CF está apenas o direito às oportunidades de acesso.

Essa condição pode ser explicada pelo contexto de influência alemão na consagração das prestações estatais como direitos na constituição brasileira, visto ser ela inspirada na constituição alemã (SARLET; FIGUEIREDO, 2013), acatando seu entendimento sobre o direito à educação superior. Esclarecendo: o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha entende que os direitos sociais a prestações materiais “dependem da real disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado, disponibilidade esta que estaria localizada no campo discricionário das decisões governamentais e parlamentares, sintetizadas no orçamento público” (KRELL, 2002, p. 52) e nesse sentido, esses direitos são vinculados à “reserva do possível”.

Esse Tribunal “versando sobre o direito ao acesso ao ensino superior, firmou entendimento no sentido de que a prestação reclamada deve corresponder àquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade” (SARLET; FIGUEIREDO, 2013, p. 29). Ele foi orientado por dois princípios enunciados pelo discurso da educação social como direito: o da razoabilidade e o da subsidiariedade. O primeiro - da razoabilidade - implica reconhecer que “mesmo dispondo o Estado dos recursos e tendo o poder de disposição, não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável” (SARLET; FIGUEIREDO, 2013, p. 29). O segundo - da subsidiariedade - defende que não é possível cobrar uma obrigação que depende de orçamento público quando se dispõe de recursos para subsidiá-la. Como na Alemanha essa disposição é uma obrigação cidadã, o Tribunal citado não reconhece a educação superior como direito porque entende que os estudantes - ou suas famílias - nesse nível de ensino têm condições de assumir o seu custo, não sendo, portanto, razoável que o poder público o financie.

Além da vontade constituinte brasileira relacionada à educação superior como direito ter sido inspirada nesse entendimento, alie-se o fato de serem as vagas das instituições públicas e gratuitas desse nível de ensino ocupadas, na sua grande maioria, por estudantes pertencentes à classe média alta e à elite brasileira, sendo, portanto, “justo” que eles subsidiem seus estudos. Com esse juízo a educação superior, por não ser declarada pela Constituição como um nível de educação obrigatório e gratuito, exclui as massas de estudantes pobres sem recursos para financiá-la. Em função dessa abstenção do poder público na provisão da educação

superior das massas, o mercado educacional se expandiu e assumiu a educação superior brasileira.

As estatísticas educacionais comprovam essa exclusão. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2022 a população brasileira residente é de 214.388.866 pessoas. A população estudantil na faixa da educação superior, ou seja, dos 18 aos 24 anos, corresponde a 10, 8% da população - 23.153.998 jovens. Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) relativos ao Censo da Educação Superior de 2020, revelam que 8.680.354 estudantes se matricularam em 41.953 cursos de graduação ofertados por 2.457 Instituições de Educação Superior (IES), das quais 304 são públicas (12,4%) e 2.153 (87%) privadas, resultando em 1.956.352 matrículas em IES públicas e 6.724. 002 em instituições privadas. Registra-se, portanto, uma exclusão de 14.473.643,5 estudantes. Vê-se que apenas 0,03749 % - muito menos que 1% - de estudantes usufruem das oportunidades de acesso.

Como podemos constatar, a educação superior brasileira é majoritariamente ofertada pela iniciativa privada estando, portanto, nas mãos do mercado e vinculada a um projeto social neoliberal cujo ideário, como vimos, concebe a educação como um serviço, uma mercadoria a ser vendida pelas IES e comprada pelos “clientes”, os estudantes. Vale destacar, no entanto, existir contradições e resistências a esse postulado neoliberal presentes em muitas IES que, mesmo sendo mantidas pela iniciativa privada, não se regem pelos cânones mercantilistas e desenvolvem uma formação acadêmica dentro do ideário da educação como direito. São exatamente as que se vinculam ao mercado de trabalho relacionado ao exercício profissional do magistério, denominadas por Adela Cortina, de instituições éticas.

Confirma-se, com esses dados estatísticos, que o direito às oportunidades de acesso à educação superior no Brasil é um privilégio concedido aos estudantes com poder aquisitivo para financiá-la. Como privilégio não é para todos, visto ferir o princípio da igualdade - valor inerente ao direito -, não é possível afirmar que ela seja direito de todos. Esse privilégio não cumpre o indicador de justiça de tratamento igualitário referente ao discurso da justiça distributiva considerando que o bem - a educação superior - não é igualitariamente distribuído para todos. Em não sendo universalizado, evidentemente o acesso, como dispõe a norma constitucional referida, está condicionado à “capacidade de cada um”. O critério de mérito

prevaleceu no exercício do contraditório e a seleção dos “melhores” se instalou como diretriz da educação superior nacional.

Em seu art. 44, inciso II, a LDB dispõe que os cursos de graduação serão “abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente, e tenham sido classificados em processo seletivo”. Trata-se, portanto, de um direito condicionado. A condição é a aprovação nos exames seletivos²³ vestibular ou no Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM). Dessa forma, prevalece o entendimento da meritocracia como sendo uma forma justa de decisão social e o de que os estudantes da educação superior devem ter um nível intelectual alto de forma a acompanhar as exigências dos cursos de graduação, formadores dos profissionais que atuarão na sociedade. E, como é fundamental para a sociedade ter bons profissionais, é necessário ter a comprovação de mérito como indicador de justiça.

Considerando a comprovação de mérito como exigência para ingresso na educação superior, a nosso ver, bastaria aos estudantes a aprovação em um exame certificativo para que ela seja cumprida. A esse exame caberia aferir se eles comprovam ou não os conhecimentos necessários para ingresso nesse nível de ensino e, quando comprovados, certificariam a matrícula, não havendo, portanto, necessidade de exame seletivo. Por que a seleção? Exatamente porque não tem vagas para todos e, por isso, tem que ser selecionados “os melhores” com base no critério da excelência. Entendemos que a motivação dessa escolha revela exatamente a falta de compromisso dessa política educacional com a possibilidade de universalização de seu atendimento para todos os estudantes brasileiros.

Por aí se justifica o apelo ao discurso da justiça meritocrática (DUBET, 2008) o qual, apoiado na ética utilitarista, enuncia a excelência como bem útil à sociedade e justifica a elite intelectual e acadêmica como justa. O argumento sinaliza ser justo a elite se beneficiar de uma formação de excelência porque isso implica beneficiar o conjunto da sociedade. A seleção dos melhores é uma mediação para o modelo de

²³ Exame vestibular é o processo de seleção utilizado pelas instituições de educação superior brasileiras para acesso de novos estudantes à educação superior. Caracteriza-se normalmente como uma prova de aferição dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental e ensino médio. A partir de 2009, o vestibular das universidades federais brasileiras foi unificado utilizando um novo modelo de prova para o Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM - O Sistema de Seleção Unificada (Sisu) é um programa do Ministério da Educação (MEC) que oferece vagas em universidades públicas sem precisar fazer o vestibular próprio da instituição. Ele utiliza a nota obtida pelo estudante como critério de concorrência nos cursos e nas universidades públicas de todo o país.

eficiência social (SHEPARD, 2001 *apud* SCHWARTZMAN, 2005) na sua função de filtro social, apta a “filtrar as pessoas para posições de prestígio e elite, conforme sua maior ou menor aderência aos códigos dominantes” (SCHWARTZMAN, 2005, p. 16).

O art. 45, inciso II da LDB confirma essa mediação ao dispor que uma das finalidades da educação superior é “formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua”. As profissões que exigem formação na educação superior no Brasil, sem dúvida incluem-se como posições sociais de prestígio e elite, e segundo enunciado do discurso do ideal meritocrático (YOUNG, 1958 *apud* DUBET, 2008), é injusto que essas posições sejam favorecidas pela origem social de nascimento ou pela riqueza do indivíduo, ou ainda por formas clientelistas de decisão ou escolha. Devem ser definidas pelo mérito, entendido enquanto resultado calculado pela intensidade de esforço e de desempenho.

O discurso da justiça meritocrática, tomando como critério o princípio da igualdade meritocrática de oportunidades, admite ser possível produzir desigualdades justas ao considerar “que os indivíduos são fundamentalmente iguais e que somente o mérito pode justificar as diferenças de remuneração, de prestígio, de poder” (DUBET, 2008, p. 11).

A avaliação seletiva interpelada pelo discurso da justiça meritocrática participa da formação da elite acadêmica, considerada desigualdade justa, selecionando os melhores estudantes. Eles serão os candidatos para cargos, posições e profissões de maior prestígio social. São vistos como sujeitos do dever, e não do direito de aprender. A educação, nessa perspectiva, é vista como privilégio de alguns - dos melhores - e a aprendizagem como uma obrigação. Os estudantes têm a obrigação de aprender comprovando alto desempenho para fazer jus às profissões e às posições sociais de prestígio na hierarquia social e corresponder às expectativas da sociedade de desempenho.

Em que pese o reconhecimento do grau de justeza dos enunciados do discurso do ideal meritocrático, fonte de inspiração da justiça meritocrática e, por desdobração, da comprovação de mérito como indicador de justiça, no contexto do Brasil ele é discutível quando se reconhece a inexistência de um sistema unitário

de ensino capaz de cumprir sua exigência de igualdade de oportunidades, de condições e de resultados educacionais para todos os estudantes.

No país, temos um sistema de ensino dual. Existe uma rede de escolas de melhor qualidade para as elites, e outra de menor qualidade para os setores mais desfavorecidos da sociedade. Os estudantes que frequentaram a educação básica em uma escola da rede de menor qualidade, aí incluindo grande parte de escolas públicas, dificilmente conseguem ser selecionados para ingresso na educação superior. Mesmo aqueles considerados “nota 10” - os que aprenderam tudo o que a escola apresentou como conhecimento escolar - não conseguem ser selecionados para profissões de prestígio como medicina, direito, engenharia etc.

Por outro lado, as instituições educativas, não sendo capazes de combater a força do capital social e cultural adquirido fora delas e em um ambiente social favorecido, termina por fazer coincidir a elite acadêmica ou intelectual com a elite social. Assim, a avaliação meritocrática finda por legitimar a seletividade social disfarçada em seletividade educacional quando seleciona e classifica os alunos em melhores, piores, fortes, fracos, aprovados, reprovados, exitosos, fracassados. Dessa forma, tomando o princípio da excelência como critério, a avaliação naturaliza o fracasso e se desresponsabiliza pelo processo de construção e pelos resultados das aprendizagens dos estudantes que não fazem parte da elite acadêmica, sonhando-lhes o seu direito de aprender.

Essas configurações da educação superior no Brasil não são aceitas passivamente pela população brasileira, ao contrário, elas têm motivado muitas lutas e embates envolvendo sujeitos políticos estatais e extra estatais e mobilizando forças políticas para tentar mudar esse quadro de exclusão. Várias iniciativas procuram minimizar seus efeitos para a população pobre que efetivamente não disfruta do direito à igualdade de oportunidades de acesso à educação superior. Destacamos quatro delas relacionadas à ação governamental por nos parecer dotadas de potencial para demonstrar o compromisso político de colocar o estudante pobre dentro do orçamento do Estado, e de prover condições de exercício do seu direito à igualdade de oportunidades de acesso à educação superior em um quadro em que, como vimos, o mercado é a instituição que detém a hegemonia de sua oferta.

Três dessas iniciativas puderam ser registradas no governo do Presidente Lula. A primeira é a instituição do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), regulado pela Lei nº 10.260/2001 com a finalidade de financiar a graduação de estudantes da educação superior que estudam em cursos não gratuitos de IES mantidas pelo setor privado. Trata-se de um financiamento a ser posteriormente pago pelo estudante quando já estiver graduado e engajado no mercado de trabalho. A lei impõe a condição de que os cursos a serem financiados já tenham recebido avaliação positiva por parte do Ministério de Educação.

A segunda iniciativa foi o Programa Universidade para Todos (PROUNI), instituído pela Lei nº 11.096, de 13 de junho de 2005, com o objetivo de conceder bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes que estudam em universidades privadas de todo o país. Esse Programa teve como pressuposto o fato de as universidades serem minoria no conjunto das IES. De acordo com os dados estatísticos atuais fornecidos pelo Censo da Educação Superior de 2020 realizado pelo INEP, conforme mencionamos, das 2.457 IES apenas 203 são universidades - menos de 10% -, sendo 112 públicas e 91 privadas. O programa busca ampliar as oportunidades de acesso à educação superior dos estudantes, custeando seus estudos em nível de universidade.

A terceira iniciativa foi o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Esse programa permitiu elevar a qualidade das universidades federais mediante investimento nas estruturas física, administrativa e pedagógica, e na ampliação de vagas sobretudo no turno noturno, o de maior procura pelos estudantes pobres e trabalhadores.

O art. 2º do citado decreto dispõe sobre as diretrizes do programa, entre as quais a “redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno” (BRASIL, Decreto nº 6.096; Art. 2º, I) e a ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil (BRASIL, Decreto nº 6.096; Art. 2º, V).

Finalmente, a quarta iniciativa pôde ser registrada no governo da Presidenta Dilma Vana Rousseff com a promulgação da Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012, conhecida como a Lei das Cotas. Essa lei, reconhecendo a desvantagem dos

alunos da escola pública para competirem ao acesso à educação superior promovida pela avaliação seletiva meritocrática, dispõe no Art. 1º:

As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Nessa disposição legal é possível perceber a sua orientação axiológica vinculada à justiça redistributiva - justiça como equidade - e em particular, ao cumprimento do tratamento equitativo como seu indicador de justiça que, conforme discutimos no primeiro capítulo - admite um tratamento desigual entre os beneficiários de uma política pública desde que a desigualdade favoreça aos mais necessitados. Esse indicador é destacado no parágrafo único do citado artigo:

No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

Efetivamente, podemos considerar a política de cotas como uma forma de enfrentamento das desigualdades, não só as sociais e econômicas como também as desigualdades culturais. No art. 3º, a Lei dispõe:

Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

No artigo citado da Lei conferimos uma disposição orientada pelas justiças plural e cultural. Com relação à justiça plural, os pretos e pardos, os indígenas e as pessoas com deficiências são identidades políticas e comunidades semânticas com valores e sentidos de justiça particulares e, por isso, apresentam demandas específicas para a ação governamental, sendo uma demanda comum entre elas o acesso à educação superior. No nosso entendimento, essa política cumpre o indicador de justiça da justiça plural - o reconhecimento de pertença a uma

comunidade semântica - na medida em que inclui as demandas específicas dessas identidades e comunidades, reconhecendo seus direitos culturais de grupo, declarados na segunda geração de direitos.

Com relação à justiça cultural, a disposição legal reconhece a sub-representação dessas identidades e de suas respectivas culturas nas universidades e demais IES e, por isso, a ação governamental se orienta pelos indicadores de reconhecimento da identidade cultural, acolhimento e respeito às identidades, inclusão identitária e acessibilidade.

Um olhar para o ordenamento jurídico educacional brasileiro no período do governo Dilma Rousseff nos permite observar que sua ação governamental é marcada pela ampliação das chamadas políticas de ação afirmativa com destaque para as políticas de educação especial, de educação indígena e de educação para a diversidade étnico-racial.

Em relação à de educação especial, entre outros benefícios, incluem-se oportunidades de acesso a tecnologias assistivas e a educação bilíngue com a obrigatoriedade do ensino da Língua Brasileira de Sinais na educação básica e na educação superior.

Com relação à de educação indígena, um grande avanço além do reconhecimento do direito dos índios à escola própria, foi a oferta da educação escolar bilíngue e intercultural na qual ficam preservadas suas línguas nativas, seus costumes, crenças e tradições - a cultura indígena -, bem como a garantia do acesso ao saber escolar universal e à língua portuguesa falada no Brasil.

A política de educação para a diversidade étnico-racial objetiva desconstruir os estereótipos fixados a determinadas etnias e raças e empoderar suas origens e culturas. Na sua formulação teve destaque o Movimento Negro, cujo discurso denunciou o processo colonizador a que eles, os negros, foram submetidos no Brasil e no mundo.

Uma característica do processo de formulação dessas políticas merece destaque. Seus arranjos institucionais foram configurados no exercício do poder compartilhado entre governo, movimentos sociais e entidades representativas dessas identidades e comunidades semânticas - seus sujeitos políticos - que exerceram forte protagonismo no exercício do contraditório e conquistaram a

inclusão de seus interesses na agenda governamental. Eles puseram em prática seu lema: Nada Sobre Nós Sem Nós.

Nessas políticas de ação afirmativa observa-se além de sua filiação axiológica à justiça cultural, a orientação da justiça associacional e seus indicadores de justiça: liberdade de associação e participação nas decisões.

No movimento de resistência às configurações privatistas e excludentes da educação superior brasileira, inclui-se com muito destaque, o embate entre a perspectiva da educação superior como direito e a da educação superior como profissionalização (VARJAL, 2008) protagonizado pela comunidade acadêmica. A primeira se refere ao direito de a pessoa ter acesso aos níveis mais elevados do conhecimento científico, universal e desinteressado, como igualmente às condições para a sua participação na produção desse conhecimento pela via da pesquisa, e na extensão de seus resultados. A segunda concebe a educação superior como nível de ensino para formação profissional como possibilidade de acesso ao mercado de trabalho.

Ambas remetem à questão da organização da estrutura da educação superior, que, na maioria dos sistemas de ensino do mundo, tem uma perspectiva dual de formação: a universitária e a não universitária. Quando oferecidas nas universidades, a educação superior contempla as duas perspectivas. Diferentemente quando oferecida nas instituições não universitárias, contempla apenas a perspectiva de profissionalização, razão pela qual a educação superior universitária é na maioria dos países, um privilégio das elites e não um direito das massas.

A negação desse acesso tem raízes, segundo a narrativa de Georgen (2000), no antagonismo entre concepções de universidade construídas a partir dos ideários francês napoleônico e reflexivo alemão, representantes das vertentes principais do processo de instituição da universidade moderna.

No ideário francês napoleônico a universidade é concebida como sede do saber universal objetivo e profissional, propulsora do progresso técnico, a serviço do poder político moderno e da criação de conhecimentos e técnicas destinados a produzir. Tem, portanto, um viés científico-técnico profissionalizante: “uma universidade técnico-estatal, fundada sobre a fé no meta-relato do progresso” (GEORGEN, 2000, p. 20). O ideário reflexivo alemão, segundo o autor, teve origem na vontade prussiana de resistir espiritualmente ao projeto educacional subjacente

ao poder napoleônico. A intenção era construir um modelo de universidade que marcasse diferença em relação ao da universidade napoleônica. Dessa forma, a universidade alemã tornou-se uma “universidade especulativo-filosófica, resistente ao Estado cuja tarefa será investigar a verdade por ela mesma, a busca desinteressada do conhecimento, convencida, porém, de que estes conhecimentos servirão à orientação do Estado” (GEORGEN, 2000, p. 20). A liberdade de ensino e pesquisa fixam-se como seus dois princípios programáticos que realçam seus valores de independência e liberdade. Inverte-se, portanto, a relação entre universidade e Estado. Enquanto “no modelo francês a universidade se submete aos interesses do Estado, no modelo alemão é o Estado que deve orientar-se nas verdades estabelecidas pelos caminhos reflexivos da razão, manejada na universidade” (GEORGEN, 2000, p. 22).

Para Georgen ainda, a universidade moderna se vincula ao Estado moderno por meio de duas funções: será sua servidora técnico-profissional, segundo a vertente francesa, e seu guia crítico-espiritual, de acordo com a vertente alemã. São funções contraditórias uma vez que, enquanto criadora de saber e formadora de profissionais, estará umbilicalmente ligada aos interesses econômicos do Estado, e enquanto guia reflexivo, busca preservar sua autonomia para o distanciamento crítico das razões do Estado. Segundo esse autor, essa contradição findou se tornando a contradição medular da universidade capitalista.

A estrutura da educação superior no Brasil reflete essa contradição e a perspectiva dual de formação universitária e não universitária na educação superior, vez que este nível de educação não ocorre exclusivamente nos bancos da universidade. A Lei Federal nº. 9.304/1996 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e suas normas complementares, inclui na sua estrutura, outras instituições de educação superior - IES - além da universidade, tais como centros universitários, centros federais de educação tecnológica, faculdades de tecnologia, faculdades integradas, faculdades e institutos ou escolas superiores.

Esse fato, a nosso ver, marca a prevalência da influência do modelo francês napoleônico na estrutura da educação superior brasileira, na medida em que o Estado preserva sua função reguladora promovendo a expansão do acesso a esse nível de educação pela via da educação não universitária, imprimindo dessa forma, seu sentido de profissionalização. Os dados estatísticos analisados denunciam que

grande maioria dos estudantes que ingressam na educação superior estuda em faculdades privadas, uma pequena minoria ingressa nas universidades e apenas uma elite privilegiada frequenta as universidades públicas.

A expansão da educação superior acompanhou o processo de privatização das IES não universitárias que delinea um quadro no qual é possível afirmar: a educação superior universitária que tem como diferencial a formação para a pesquisa e para a extensão, parece não ter sido uma prioridade. Os argumentos oficiais governamentais que justificam essa escolha se constroem em torno das dificuldades financeiras para custear o modelo universitário que é bem mais oneroso. Recorrentemente o governo apela para o álibi da “reserva do possível”. O debate nacional acadêmico, entretanto, vincula essa expansão aos interesses do mercado e denuncia as manobras do Estado brasileiro em prol de uma política educacional de corte neoliberal. Esses argumentos, todavia, não colocam em discussão, no nosso entendimento, uma questão crucial: a disputa de poder entre a universidade e o Estado, não necessariamente na oferta, mas na regulação da educação superior brasileira.

Essa disputa se manifesta na ameaça que representa para a hegemonia da regulação estatal a conquista do direito à autonomia pela universidade pública brasileira, e sua conseqüente proteção pela CF e pela LDB. Uma breve incursão nos dispositivos do ordenamento jurídico-educacional brasileiro revela a perda de poder do Estado na regulação desse nível de educação quando comparado à regulação da educação básica. Nesta, o Estado representado pela União, estados e municípios regula indiscriminadamente as instituições, seus cursos e a formação de seus professores. Diferentemente, na educação superior, segundo disposições do art.53. da LDB, a universidade tem autonomia para criar, organizar, expandir, modificar e extinguir cursos; fixar currículos e programas; estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão; fixar o número de vagas; elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos; conferir graus, diplomas e outros títulos; contratar e dispensar professores; elaborar planos de carreira docente entre outras. Pode-se concluir, portanto, que caso a educação superior fosse exclusivamente universitária, sua regulação estaria nas mãos da universidade e não nas do Estado. Por aí também se pode justificar a expansão do cenário da educação superior brasileira para outras IES, vez que a referida

autonomia é prerrogativa apenas das universidades, ficando as demais instituições sob a responsabilidade do Estado.

A questão da qualidade, nesse contexto, parece não prevalecer posto ser notório que os percursos de formação do estudante na universidade, para os quais contribuem os objetivos do ensino, da pesquisa e da extensão, logram qualidade muito superior àqueles vivenciados nas outras IES em vista de seus objetivos se limitarem ao ensino. No entanto, no que pese tal fato ser patente, as IES não universitárias têm merecido maior atenção do Estado brasileiro possivelmente por não oferecerem resistência à intervenção e ao controle estatal. Por tal razão, o Estado brasileiro se articula com o mercado firmando uma aliança que favorece a expansão da educação superior exatamente por via das instituições não universitárias menos onerosas e mais lucrativas. Não é sem fundamento que num quadro de privatização como mostra os dados estatísticos, as universidades públicas ainda sejam majoritárias quando comparadas às privadas.

A educação superior brasileira como se pode confirmar é um cenário de disputa de interesses entre o Estado, o mercado e a comunidade acadêmica. O discurso acadêmico vem denunciando essa disputa e denunciando a aliança do Estado com o mercado.

Em resposta à última questão posta inicialmente, parece ter ficado claro que a educação superior não é direito de todos os brasileiros. Poderá vir a ser em um futuro próximo, remoto ou nunca. Essa conquista vai depender da luta de seus sujeitos políticos para não admitir retrocessos, na expectativa de que ela venha a se instituir como uma política de expansão progressiva e propulsora de novos saltos qualitativos, a exemplo de sua transição de política pública a direito.

6 CONCLUSÃO

Ao concluir o capítulo gostaríamos de refletir sobre sua questão fundamental, qual seja: a possibilidade de ser implantado um regime democrático em convivência com o capitalismo, conforme acenam as referências de alguns enunciados que se destacam nos discursos analisados.

Ao enunciado sobre a instalação de uma posição cética quando às possibilidades do Estado, não capturadas pela burguesia, para concretizar a

democracia, entendemos ser essa posição orientada pela concepção instrumentalista de Estado - “comitê da burguesia” - a qual, por desdobramento, concede atestado de minoridade aos demais extratos sociais, subestimando seu poder de barganha na disputa de interesses econômicos, políticos e socioculturais, bem como a sua capacidade de incluí-los na ação estatal. O movimento de institucionalização das políticas públicas no campo da educação aqui descrito revela o poder de barganha de identidades e sujeitos políticos e seus respectivos discursos bem como suas conquistas perante o Estado. Em contraposição, o enunciado sobre a crença na possibilidade do Estado ser instrumento de transição para um novo tempo e modo econômico e social, capaz de concretizar a democracia, manifestamos a esperança nessa possibilidade, embora relativizemos o enunciado da democracia composta de um aspecto substantivo - um sistema de direitos -, e um aspecto processual - o governo da discussão.

A nosso ver, essa é uma visão simplista da democracia porque a reduz a uma forma de governo que por meio de um processo estruturado de diálogo social busca conquistar e efetivar direitos. O fato de a democracia ser elevada à condição de direito dos povos - na chamada revolução da democracia - não significa que sua teleologia seja a de conquistar direitos. Cremos ser essa conquista uma transição muito importante para a democracia - um fio de esperança -, mas não a sua finalidade.

Acreditamos ser esse entendimento orientado pela concepção de Estado Social Constitucional Democrático de Direito que fundamenta os enunciados do discurso jurídico da educação como direito, e da educação como política pública, sendo por esse motivo tomado como referência para a análise desse discurso. No que pese a sua enorme contribuição para a compreensão do direito à educação e da educação como direito e como política pública, bem como a de sua transição de política a direito, realçando a importância das políticas de expansão progressiva - contribuição testemunhada nesse capítulo -, temos que admitir a presença de um olhar predominante do campo jurídico, ao superestimar a vontade constituinte como motor da democracia. Nessa concepção de Estado ela é colocada como um novo leviatã com poder absoluto que não pode ser contrariado.

Discordamos dessa colocação sendo o nosso principal argumento o de que a vontade constituinte é sempre datada e reflete a conjuntura política da época em

que a constituição foi promulgada, portanto, ela pode e deve ser contrariada e esse é o papel das emendas constitucionais, as quais necessariamente refletem a hegemonia das forças sociais em disputa.

Acreditamos ter podido mostrar no capítulo, o quanto essa vontade foi modificada e qualificada pela ação das forças políticas progressistas de novos governos federais no pós-momento constituinte brasileiro, realçando o protagonismo das emendas constitucionais em relação ao entendimento do mínimo existencial sociocultural da educação, tomado pela CF inicialmente como ensino fundamental de oito anos, depois progressivamente elevado para nove anos, até se configurar em quatorze anos, incluindo praticamente toda a educação básica, qualificando o ensino obrigatório e gratuito da população brasileira.

Acreditamos ter podido mostrar também a força do discurso interdisciplinar das políticas educacionais, revelando uma multiplicidade de atores sociais e sujeitos políticos na gestão plural das políticas públicas. A partir dos enunciados desse discurso foi possível perceber a disputa de protagonismo entre o Estado, o mercado e o *ethos* comunitário acadêmico em defesa da universidade como *locus* privilegiado da formação na educação superior. Foi possível também relativizar o peso de nossas convicções na análise da ação governamental a partir do enunciado posto por Max Weber, que reflete sobre a ética das convicções e a da responsabilidade, percebendo que as convicções nem sempre são exequíveis diante dos dados da realidade, o que implica mobilizar a ética da responsabilidade.

Essa ética nos convocou a pensar sobre o discurso hegemônico de demonização do mercado no *ethos* da comunidade acadêmica, e a refletir sobre os enunciados de Adela Cortina acerca da necessidade de consolidação de uma ética cívica e de um modo de ser cosmopolita também no espaço privado, aí incluído o mercado, como condição para um projeto social emancipatório, ou seja, para a democracia.

A partir do enunciado de ética cívica, pudemos inferir que o nível de responsabilização social dos sujeitos políticos no processo de democratização das políticas públicas não é necessariamente definido pelo lugar que ocupam na estrutura social - Estado-sociedade civil; sociedade civil-sociedade política; espaço público-espaço privado -, mas sim pela forma como eles se relacionam eticamente com o objeto dessas políticas e se comprometem com os seus rumos.

O mercado, sendo uma instituição capitalista irreversível, como afirma Laclau e Mouffe, temos que compreender, ou melhor, descobrir a sua relação com a democracia. Como toda instituição social ele contém contradições das quais precisamos extrair possibilidades emancipatórias. Afinal, nele está contido o mercado profissional como *locus* de exercício dos profissionais do magistério que não atuam no espaço público, mas nem por isso necessariamente eles orientam esse exercício para uma visão mercantilista de lucro, podendo perfeitamente exercer o magistério na perspectiva do ideário da educação como direito. E essa possibilidade leva-nos a concluir que nem toda privatização é mercantilista no sentido de priorizar o lucro.

A partir dessa conclusão, questionamos: por que demonizar o mercado educacional se foi ele que assumiu a educação brasileira no nível da educação superior quando a vontade constituinte não a consagrou como prioridade? Teria a população jovem o direito à formação em nível da educação superior sem o protagonismo do mercado? Teria o Estado o direito de impor uma política de publicização da educação em todos os níveis, destruindo o legado do mercado educacional como patrimônio do povo brasileiro e subtraindo do orçamento público o que ele contribui pagando tributos como o salário educação, entre outros? Faz alguma diferença para um jovem ter uma formação na educação superior em uma universidade pública ou privada desde que ela tenha qualidade, seja justa e se oriente pelo ideário da educação como direito?

Poderia uma política de publicização conviver com a uma política de privatização e no cenário de uma prática articulatória, vir a conquistar a hegemonia? Em um cenário democrático, seria esse o caminho?

A resposta a essas questões exige uma reflexão consistente capaz de desconstruir o discurso de demonização do mercado sem apelar para a defesa dos enunciados neoliberais, mas apontando outra lógica. Não é uma tarefa fácil, mas é necessária. Certamente ela não será orientada por uma concepção de Estado a serviço dos interesses políticos das forças sociais hegemônicas, tampouco pela concepção do Estado regulador a serviço da Constituição. Há que ser orientada por uma concepção filiada aos enunciados de Gramsci e de Poulantzas que entendem o Estado de maneira ampliada, como um palco de conflitos de interesses das distintas forças sociais, cujas ações resultam sempre da correlação de forças dos sujeitos

políticos na trama social, sendo composto tanto pela sociedade política e suas respectivas instituições - os governos e os sistemas políticos, entre outras do setor público - como pela sociedade civil e suas instituições - famílias, comunidades, associações voluntárias, tradições morais, mercado e opinião pública que compõem o setor privado, aí incluído o terceiro setor. Nesse palco, o contrato e a aliança se conciliam, os interesses de classe perdem e ganham um lugar na agenda governamental e a democracia vai se instalando quando as demandas democráticas filiadas a uma prática articulatória se articulam em cadeias de equivalência e conquistam a hegemonia.

Acreditamos no potencial hermenêutico dessa concepção de Estado que adotamos para a nossa interpretação da ação governamental, expressa em políticas públicas, pela possibilidade que apresenta de apreender o aspecto substantivo da democracia: a transição do Estado Social de Direito para o Estado Social de Justiça.

A concretude dessa transição vai se construindo historicamente acompanhada por um novo processo civilizatório em que os sujeitos humanos, liberados de privações materiais e culturais, de exploração econômica, de opressão política, de colonialismo cultural, de homofobia, de xenofobia, de racismo, de misoginia, de etnocentrismo, de estereótipos e preconceitos, possam se elevar de sujeito político jurídico para sujeito político ético e conquistar um nível pós-convencional de desenvolvimento moral, exercitando um modo de ser cosmopolita, uma disposição moral, podendo vir desfrutar de liberdades fundamentais que lhes permitam escolher a vida que desejam, viver em harmonia com a vida comum da esfera pública.

4 – AVALIAÇÃO E DIREITOS: DA AVALIAÇÃO EDUCACIONAL COMO CAMPO PRAXIOLÓGICO À AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

O verdadeiro prêmio para um avaliador profissional é o de ser capaz de elaborar técnicas e procedimentos que possam ser utilizados pelas instituições educativas uma vez que uma profissão investigadora especializada será sempre um mal substituto de uma comunidade educativa que se supervisiona a si mesma.

Macdonald.

Se é verdade como afirma Rawls (1993, p. 28) que “a justiça é a principal virtude das instituições sociais”, a avaliação educacional institucional que se pretenda moralmente justa, há de se comprometer com o cumprimento e o exercício de direitos.

Esse compromisso pôde ser apreendido no processo de constituição da avaliação educacional enquanto campo de conhecimento através do movimento de declaração de direitos que foram proclamados através de formações discursivas e reconhecidos pelos avaliadores, interessados e destinatários da avaliação e finalmente protegidos por contratos e códigos deontológicos.

Evidentemente, tais direitos não se enquadram no que Bobbio (1992; 1993) denomina de direito positivo. Inscrevem-se no que a sociologia do direito conceitua como direito consuetudinário, cuja fonte é o costume de um grupo social. Essa inscrição pode ser explicada pelo fato de os direitos no campo da avaliação educacional terem sido proclamados inicialmente em países anglo-saxões – os Estados Unidos e o Reino Unido – nos quais a *common law* predomina em seus ordenamentos jurídicos localizados e sem grandes codificações.

O processo de institucionalização dos direitos na avaliação: sua declaração, reconhecimento, e proteção, no nosso entendimento, corresponde a um processo discursivo, o que nos levou a supor que além de campo de saber, a avaliação educacional seja também um campo discursivo, dado que define e posiciona sujeitos, constrói identidades e atribui sentidos.

A análise de sua prática discursiva permitiu apreender dois discursos que se apresentando como ponto nodal criaram as identidades da avaliação como campo praxiológico e como política pública, fixando-se a uma prática articulatória reveladora de cadeias de equivalências e de antagonismos.

Objetivamos analisar esses discursos para descrever seu movimento de declaração de direitos articulados aos seus indicadores de justiça.

4.1 A AVALIAÇÃO EDUCACIONAL COMO CAMPO PRAXIOLÓGICO

Na prática discursiva que busca construir a identidade epistemológica da avaliação educacional, percebemos antagonismo e equivalências entre seus discursos. Percebe-se uma narrativa em defesa de sua identidade como campo de conhecimento e disciplina teórica. Seu principal enunciado é o de que a avaliação educacional possui linguagem própria com capacidade para impor sentidos hegemônicos, bem como dispõe de uma comunidade de teóricos que se dedicam a investigar sua temática e a desenvolver práticas avaliativas passíveis de múltiplos significados e efeitos (HOUSE, 1980; 1993, 2000; HOUSE; HOWE, 2001).

Como corte antagônico a essa identidade, inscreve-se nessa prática discursiva um discurso que nega a avaliação educacional como campo de conhecimento específico e disciplina teórica e enuncia uma identidade híbrida conformando um campo multifacetado e interdisciplinar. Em seus enunciados, percebe-se: a defesa de sua vinculação ao campo da educação (BELONI, 2000; DIAS SOBRINHO, 2002; FREITAS, 2002; LEITE, 2005); a cobrança de suas interfaces com a Psicologia, a Sociologia, a Filosofia, e História, entre outras (DIAS SOBRINHO, 2002; FREITAS *et al.*, 2002); a defesa de sua filiação ao campo da sociologia conferindo especificidade a uma sociologia da avaliação (AFONSO, 2000).

O discurso da identidade da avaliação educacional como campo teórico-metodológico e profissional (SIMONS, 1999; STUFFLEBEAM; SHINKFIELD, 1995; HOUSE, 2000) apresenta-se nessa prática articulatória como ponto nodal ou significante mestre, visto incorporar particularidades em cadeia de equivalências dos dois discursos em antagonismo. Em seus enunciados, revela a existência de um considerável acervo de modelos ou enfoques de avaliação com importantes adesões; seus partidários apresentam fundamentos teóricos, metodológicos e racionais explícitos, são citados em bibliografias, constituindo “um grupo de profissionais que os põe em prática e – com não menos relevo - existem avaliações concretas desenvolvidas segundo seus respectivos desenhos básicos” (HOUSE,

2000, p. 23). Trata-se, portanto, de um campo praxiológico, no qual a prática avaliativa é profissional e fundamentada por teorias e metodologias.

Esse discurso é hegemônico e surge no cenário discursivo dos Estados Unidos no contexto da expansão massiva das reformas curriculares e dos programas sociais e educacionais públicos em larga escala, patrocinados pelo intervencionismo estatal da década de sessenta. Esse contexto destacava a necessidade de avaliar os programas públicos para os quais se destinava elevados recursos financeiros e para isso institucionalizou a avaliação como obrigação – dever - do Estado através de lei com o poder de “transformar, justificar ou descredenciar os programas públicos” (HOUSE, 2000, p. 17). A avaliação surgiu como uma mediação para subsidiar a responsabilidade social do governo de prestar contas à sociedade – *accountability* -.

Em função dessa finalidade atribuída à prática avaliativa, surgiu o discurso em defesa da avaliação profissional. Em seus enunciados advoga que ela deva ser exercida exclusivamente por quem tenha conhecimentos e habilidades no campo da avaliação: o especialista em avaliação. Os argumentos em favor dessa profissionalização se constroem em torno da necessidade de se contratar agentes externos para avaliar com independência os valores dos programas, considerando que seus patrocinadores, via de regra, estão comprometidos com os seus próprios interesses; os responsáveis pelo desenvolvimento de tais programas, estando próximos da ação, careceriam do devido distanciamento e imparcialidade para julgá-los com objetividade (SCRIVEN, 1967, 1974); a formação dos professores participantes, careceria de requisitos técnicos necessários para realizar um trabalho profissional de tal porte (SCRIVEN, 1967). A narrativa de Stufflebeam e Shinkfield (1995) enfatiza que a avaliação que trata da regulação e proteção do interesse público deve necessariamente ser realizada por organismos independentes, mesmo que sejam agências governamentais.

A esses enunciados, alia-se a excessiva quantidade de avaliações surgidas em função das exigências de relatórios obrigatórios e, como consequência, a complexidade crescente de modelos, que somente um avaliador especializado poderia desenvolver. Como era de se esperar, esta institucionalização da avaliação dos programas públicos, instiga o surgimento de um mercado de trabalho e uma consequente expansão de empresas de avaliação, algumas delas contando com

profissionais nem sempre dotados de perfil técnico e ético para resistir aos atrativos financeiros do mercado e aos seus interesses privados.

Nesse cenário, a partir de reflexões sobre a função política dos avaliadores e sobre as possíveis consequências pessoais e institucionais para os programas submetidos ao escrutínio avaliador, alguns teóricos, que também eram avaliadores de programas públicos, reconheceram a necessidade de ressaltar a dimensão ética da avaliação e de construir um código deontológico orientador de seu exercício profissional (HOUSE, 2000). Atentos a essa contradição, que representa um risco para a comunidade de avaliadores defensores da perspectiva da institucionalização da avaliação como um serviço de interesse público, autores do porte de Scriven (1975) e Stufflebeam (1978) propuseram a elaboração de um código de ética profissional, com normas orientadoras para o exercício ético da prática avaliativa, no qual se inclui a meta-avaliação “como um meio para assegurar e comprovar a qualidade das avaliações” (STUFFLEBEAM; SHINKFIELD, 1995, p. 41).

Nessa perspectiva, foram publicados vários conjuntos de normas, a exemplo de um grupo de trinta, formuladas pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, e uma série de cinquenta e cinco normas formuladas pela *Evaluation Research Society (ERS)*, entre outras. Desse acervo, já é possível se contar com ¹normas de utilidade, de viabilidade, de justiça, e de precisão. No que se refere às de justiça se constituem prescrições sobre: obrigação formal, resolução de conflito de interesses, clareza e amplitude dos relatórios, direito do público a saber (assegurando princípios e estatutos a exemplo da segurança do público e do direito ao sigilo), direitos humanos, relações humanas, informação equilibrada e responsabilidade fiscal. Além da perspectiva normativa, já bastante consolidada nesse país, também são demarcados papéis fundamentais para o campo profissional do trabalho avaliativo. São desempenhados os seguintes papéis: de cliente, de elaborador, de coordenador, de assistente, de respondente, de especialistas em ajuda técnica, em informação, e em comunicação; de preparador, de pesquisador, de promotor e de meta-avaliador (STUFFLEBEAM; SHINKFIELD, 1995).

Como é possível conferir, o discurso em defesa da avaliação profissional, constrói a identidade do avaliador profissional como o sujeito de direito do direito ao exercício profissional da avaliação. O fato gerador desse direito surgiu do conflito de

interesses entre a avaliação realizada pelos profissionais do campo da avaliação - os avaliadores profissionais - e as avaliações realizadas por professores e outros profissionais amadores que atuavam no âmbito das instituições educativas – os avaliadores em exercício – e, ainda, as realizadas pelos funcionários do governo.

Os principais enunciados desse discurso giram em torno da necessidade de proteger os programas educacionais como bem públicos e, como desdobramento, a de criação de instrumentos para essa proteção, instituindo a avaliação como dever do Estado com a responsabilidade social de prestar contas à sociedade sobre os resultados dos programas educacionais o que implica ter a competência técnica para gerar as informações sobre os mesmos, contratando profissionais especializados no campo da avaliação – os avaliadores profissionais – capazes de utilizar recursos técnicos – os modelos de avaliação – mantendo a independência necessária e a imparcialidade com relação aos interesses em disputa contidos nos programas. Para isso é necessária a contratação de serviços independentes – as agências de credenciamento e de certificação profissional. Essas agências configuram um mercado profissional para o exercício da prática avaliativa. Atualmente os programas e políticas públicas dos Estados Unidos são avaliados por esses serviços e a avaliação já pode ser considerada uma profissão com formação acadêmica específica.

Além do discurso em defesa da avaliação profissional, surge também nessa prática articulatória, o discurso em defesa da avaliação externa cujo principal enunciado argumenta sobre a necessidade de distanciamento e imparcialidade do avaliador para julgar os resultados dos programas públicos. Tem como postulado: quem executa não deve avaliar. O olhar externo é fundamental e dá legitimidade ao processo de avaliação (STUFFLEBEAM; SHINKFIELD, 1995) cuja principal finalidade é proteger o direito do público a saber, gerando, assim, a informação elevada à condição de coisa pública (MACDONALD, 1974).

Como todo profissional necessita oferecer um serviço à sociedade, o discurso se desloca para construir uma segunda identidade para a avaliação: a de ser um serviço. Surge, portanto, uma narrativa que trata de construir a distinção entre a avaliação e pesquisa, dado que a identidade de pesquisador não corresponde necessariamente a uma profissão determinada.

Nesse mesmo cenário discursivo, a avaliação dos primeiros programas da reforma curricular era orientada pelos cânones da tradição positivista e suas teorias de aplicação universal que defendem a possibilidade de generalização como única prova de validade científica. São exemplos, os testes de rendimento de bases psicométricas; os modelos de grupos de controle inspirados pela psicologia experimentalista e os modelos de objetivos comportamentais ou baseados em metas orientados pela psicologia comportamentalista, entre outros. Tais modelos, se guiam pelo princípio da verificabilidade, cuja objetividade se condiciona ao critério da prova empírica. Os dados devem ser passíveis de observação, comprovação e generalização e os resultados das avaliações dos programas públicos são validados pela ciência e gerados pela pesquisa científica. Os avaliadores exerciam a prática da avaliação à semelhança de uma pesquisa avaliativa

Stake (1978), ao final dos anos sessenta, pede uma atenção mais minuciosa às particularidades e complexidade das iniciativas do programa de reforma curricular, advertindo para a responsabilidade da avaliação e para a necessidade de se contar a história do programa e levar os interessados a conhecerem as suas inovações. A conduta cognitiva desses estudos não respondia, segundo ele, às finalidades das avaliações dos programas curriculares, que careciam de utilidade para os seus destinatários. Apoiado no discurso da utilidade como critério da avaliação, Stake (1978) estabelece a distinção entre as finalidades da investigação que busca o conhecimento formal, e as da avaliação que busca um conhecimento prático. Segundo ele, a avaliação se enquadra melhor na categoria de uma investigação prática, e enuncia a avaliação como serviço prático, podendo esta ter acesso ao conhecimento através da comprovação da experiência. A investigação realizada pela avaliação, nessa perspectiva, tem a finalidade de resolver problemas ainda que não seja provável que produza generalizações seguras (STAKE, 1978, p. 17). O discurso chama a atenção para o fato de a responsabilidade de um avaliador não ser a mesma de um pesquisador, dado sua tarefa fundamental consistir em pôr em relevo os valores e os efeitos do programa em um momento determinado e em um lugar específico.

Para fortalecer o discurso da utilidade na avaliação e o da identidade da avaliação como serviço prático, Stake, se filia ao discurso epistemológico do processo de construção do conhecimento nas ciências sociais e busca reconceituar

a avaliação a partir das contribuições das tradições de investigação de caráter ideográfico, enunciando a “avaliação como um estudo do idiossincrático” (STAKE, 1978, p. 17), introduzindo, dessa forma, os enunciados do discurso da avaliação como serviço particular. A partir daí, o discurso da identidade da avaliação como serviço prático apresenta-se como corte antagônico ao da identidade da avaliação como pesquisa. Em seus enunciados defende a importância de se valorizar o contexto, o local, o particular, o ideográfico, e o idiossincrático; e rejeita a generalização, o geral, o universal, como única prova de validade científica.

A narrativa de Cronbach (1975) fortalece os enunciados de Stake chamando a atenção para a natureza idiossincrática da avaliação, ressaltando “a necessidade de observação dos seus efeitos em determinado contexto, advertindo para a importância de se considerar tanto as exceções como as regras” (CRONBACH, 1975, p. 24-25). O autor enfatiza a necessidade de se interpretar os dados em seu contexto, em vez de tratar de chegar a generalizações. Sugere que os avaliadores modifiquem suas expectativas em relação às possibilidades da avaliação dando-lhe uma função educativa formativa mais humilde e menos pretensiosa. Para ele, a tarefa da avaliação é buscar o que se pode descobrir sobre um programa. “A utilidade da avaliação está na sua capacidade de contribuir ao diálogo entre os seus interessados e ajudar a compreender os programas” (CRONBACH, 1975, p. 16). Sua narrativa enuncia outra identidade para a avaliação: a de serviço educativo.

House (2000) argumentando contra a exigência de generalização como validade para as informações geradas pelo processo de avaliação, enuncia: “esperar que a avaliação extraia conclusões definitivas e necessárias é pedir mais do que ela pode dar” (HOUSE, 2000, p. 70). Afirma que as avaliações muito raramente são definitivas, sempre cometem equívocos quando submetidas a exames sérios, inevitavelmente carecem da certeza da prova e do caráter conclusivo que em geral o público lhes outorga. Seus resultados não chegam a ser certos, no entanto, podem ser úteis. Para esse autor, produzir uma prova aceitável para uma audiência universal exige superar as particularidades locais e históricas. “A certeza requer o isolamento dos dados do seu contexto total [...]. A certeza lógica somente se consegue dentro de um sistema fechado, completamente definido, como um jogo” (HOUSE, 2000, p. 70). Acrescenta que na avaliação, os contextos social e psicológico têm especial relevo e o conhecimento se faz menos seguro. Ela não

aspira a demonstrar algo; aspira persuadir a um público concreto, através de argumentos em favor do valor de algo considerando a razão e a compreensão do público.

Em sua análise, insiste que “a avaliação persuade mais que convence, argumenta mais que demonstra, é mais crível que certa, a aceitação que provoca é mais variável que necessária” (HOUSE, 2000, p. 70). Concebendo a avaliação como ato de persuasão, o autor afirma: “em minha opinião, as avaliações não podem ser senão atos de persuasão. O argumento avaliador é, por si, menos seguro, mais particularizado, mais personalizado e mais propenso à ação que à informação procedente da pesquisa” (HOUSE, 1980, p. 72-73). Dessa forma, enuncia uma nova identidade para a avaliação: a de serviço persuasivo.

É possível conferir nessa prática articulatória que seus discursos enunciam a identidade epistemológica da avaliação como serviço prático, particularizado, educativo e persuasivo em oposição à sua identidade como prática de pesquisa.

Na narrativa de House (2000), há uma rica estratégia discursiva de apelo à estética e à retórica para justificar a imagem de autoridade da avaliação. Esse apelo se faz sentir na sua insistente defesa da identidade prescritiva dos enunciados avaliativos, para a qual, se apoia no discurso epistemológico para justificar uma ação política. Com essa estratégia, ele desloca o discurso da avaliação como serviço, do campo da ciência para o da política, utilizando a retórica como ferramenta discursiva. Ao enunciado da avaliação como serviço prático persuasivo alia o da avaliação como serviço político enunciando o sentido de avaliação democrática deliberativa (HOUSE, 2000) e seus requisitos fundamentais: a inclusão, o diálogo e a deliberação.

O primeiro diz respeito à necessidade de incluir todos os interesses relevantes no processo avaliativo, advertindo que nem todos os interesses têm a mesma força moral. Distingue, citando Scriven (1991), a avaliação de valor na qual são tratadas de forma indiferenciada as necessidades, os desejos e as preferências do mercado, da avaliação de necessidades. Estas constituem a primeira prioridade para a resposta avaliativa porque estão associadas a um nível de urgência ou importância que não possuem os desejos, as preferências do mercado etc. O requisito do diálogo implica que os interesses autênticos dos indivíduos nem sempre têm que ser os aparentes. O descobrimento dos interesses autênticos é a tarefa

fundamental da interação dialógica.

O requisito da deliberação é fundamental na avaliação de programas, políticas e pessoal públicos e se baseia na ideia de eleição coletiva e na linha de extrair conclusões baseadas no mérito. “A deliberação coletiva requer a reciprocidade da consciência dos participantes e uma igualdade de poder no maior nível possível, para que os participantes deliberem com eficácia sobre seus próprios fins coletivos” (HOUSE, 2000, p. 147). Nesse sentido, a persuasão é fundamental e implica na capacidade de influir na inclusão, no diálogo e na deliberação através da autoridade legitimada porque convence defendendo interesses que estão acima das escolhas pessoais.

Na sua defesa da avaliação como serviço de natureza persuasiva, ele delinea três situações básicas de avaliação: pessoal, interpessoal e pública. Na situação pessoal, o avaliador e o destinatário da avaliação coincidem; no caso da interpessoal, o avaliador trabalha a serviço do destinatário, considerando que ambos são pessoas ou entidades privadas; no caso da pública o avaliador valora um programa ou política pública para determinados destinatários externos. Neste caso, deve ser orientada por um sistema normativo, uma vez que deixa de ser um assunto privado para se tornar um fato público e, portanto, deve ser regulada pelo Direito (HOUSE, 2000, p. 231-232).

Em sua argumentação sobre a utilidade como critério de avaliação, faz uma importante ressalva chamando a atenção para o fato de, no caso de uma avaliação na situação pública, a utilidade não pode ser apenas para um grupo concreto, pois, nesse caso, se pode favorecer o bem-estar de um grupo em detrimento do bem-estar público. Por isso, afirma que uma avaliação para fins públicos deve ser correta, do ponto de vista normativo. Daí seu insistente enunciado: “junto à verdade e à beleza deve estar a justiça” (HOUSE, 2000, p. 237).

No conjunto de sua argumentação centrada na relação entre avaliação, ética e poder, ele enuncia o discurso da avaliação como um procedimento de decisão moral sobre interesses essencialmente públicos, justificando sua concepção de avaliação como serviço de utilidade pública regulado pelo direito. Como forma de regulação fundamentada pelo direito, propõe um contrato normativo equitativo que deverá cumprir as condições de equidade para que seja moralmente aceitável.

Argumenta recorrendo a Care (1978 *apud* HOUSE, 2000, p. 150-151) sobre as possíveis condições desse contrato para que cumpra as exigências da equidade. Uma primeira condição seria a ausência de coerção sobre os participantes interessados no sentido de que não sejam submetidos à pressão, ao controle ou à influência dos demais. A segunda seria a racionalidade dos participantes no sentido de que sejam capazes de justificar suas proposições apresentando provas que convalidem seus fundamentos e, sobretudo, que sejam capazes de estimar e assumir suas consequências. A terceira condição seria a aceitação dos termos do contrato no sentido de que as partes contratantes se disponham a cumpri-lo ainda que neles não estejam contempladas suas proposições pessoais. A quarta condição é o acordo conjunto entre as partes no sentido de que seus termos sejam acordados através de processos de negociação. A quinta condição é o desinteresse no sentido de que, ao se estabelecer as bases do acordo, as partes não se centrem nos interesses pessoais, exercendo a imparcialidade com relação aos mesmos. A sexta condição é a universalidade no sentido de se estabelecer uma normativa que afete igualmente a todos os interessados de modo que possa ser aplicada indiscriminadamente. A sétima condição é o interesse comunitário no sentido de que o contrato seja aplicado a uma comunidade determinada de pessoas e que o acordo expresse seus interesses incluindo os das pessoas físicas ou jurídicas avaliadas, ainda que, por qualquer razão, não estejam representadas no processo de negociação entre os patrocinadores da avaliação e seus avaliadores. A oitava condição é a informação completa e igualmente distribuída entre os interessados que implica na proteção do direito dos participantes à informação – o direito do público a saber -. A nona condição se refere à ausência de riscos no sentido de que os participantes possam conferir sua aquiescência ao contrato sem temer as consequências da avaliação. A décima condição é a possibilidade de a avaliação contratada ter capacidade de exequibilidade sem soluções de continuidade. A décima primeira condição é a de que o contrato possa contar com todas as opiniões no sentido de que as partes devam ter a oportunidade de fazer constar no acordo o que consideram conveniente. A décima segunda condição é a participação no sentido de que todas as partes possam participar com direito a voz (HOUSE, 2000, p. 115).

Na versão discursiva de House percebe-se que ele, diferentemente dos outros autores, atribui um papel político à avaliação quando aplicada a uma situação pública e ao avaliador de programas e políticas públicas: o de ter um compromisso com a construção da democracia visto que toda sua argumentação se orienta para os interesses públicos. Com isso, ele estabelece um marcador sutil e ao mesmo tempo fundamental no discurso da avaliação como serviço prático que é a figura da utilidade pública ao defender a avaliação como serviço de utilidade pública regulado pelo direito. Trata-se, a nosso ver, de uma estratégia discursiva para reduzir as possibilidades de que ela seja orientada por interesses mercantilistas dado que sendo um serviço de utilidade pública não pode ser vendida como mercadoria ainda que o serviço seja oferecido pela iniciativa privada como no caso das Agências de Avaliação dos Estados Unidos, as quais, mesmo sendo privadas, têm que ser credenciadas pelo Estado para avaliar programas, instituições e políticas públicas.

Com essa estratégia, o autor defende simultaneamente o grêmio profissional de avaliadores de direito privado, portanto, situado na sociedade civil, na iniciativa privada e simultaneamente no mercado profissional, lhe conferindo uma identidade de sujeito avaliador profissional legítimo para atuar no espaço público e desenvolver uma função pública que é a avaliação.

Nessa prática articulatória da avaliação como campo praxiológico, surgem outros discursos construtores de identidades e de sujeitos no cenário discursivo do Reino Unido, onde a consolidação da avaliação como campo profissional, ainda que tenha sido igualmente marcada pela necessidade prática de avaliar projetos curriculares, tem um movimento diferente e segundo a narrativa de Simons (1997), a diferença se dá por vários motivos. Primeiro, porque a institucionalização da avaliação das reformas curriculares como atividade formal e sistemática, surge bem mais tarde do que nos Estados Unidos e sem as marcas dos modelos comportamentalistas da tradição norte-americana.

Segundo, porque nesse cenário, não se contava com uma tradição de investigação especializada em avaliação. Terceiro, porque os avaliadores eram profissionais provenientes de distintos setores do sistema educativo – escolas, colégios universitários, universidades, administrações educativas locais – que enfrentavam os problemas com suas próprias técnicas. Eram, portanto, avaliadores em exercício, incluindo também os inspetores do Serviço Britânico de Inspeção

Educacional responsável pela avaliação dos sistemas educacionais. Embora a maioria tivesse formação em nível superior; graduação em ciências sociais, ciências naturais e letras, poucos tinham formação em pesquisa.

Merece destaque também outra diferença, não menos importante, que diz respeito ao fato de que o modelo de objetivos preordenados, predominantes nas décadas de cinquenta e sessenta nos Estados Unidos, não teve repercussão no Reino Unido (HAMILTON *et al.*, 1977; MACDONALD, 1974) onde foi possível desenvolver modelos alternativos que permitiam deslocar o foco de atenção da avaliação de programas de larga escala para centrá-la na dinâmica e nos contextos das instituições educativas. Nessa perspectiva, a avaliação é enunciada com a identidade de uma prática profissional de natureza comunitária que não necessariamente deva ser exercida por especialistas, mas sim pela comunidade de professores e de outros profissionais do sistema educacional com diferentes formações.

Um discurso muito expressivo desse cenário é o da avaliação iluminativa (PARLETT; HAMILTON, 1972 *apud* STUFFLEBEAM; SHINKFIELD, 1995) que foi muito acolhido pela comunidade de especialistas do currículo pela potencialidade que apresentava de ser uma alternativa para enfrentar a avaliação baseada em medida de resultados. Esse discurso enuncia uma função de responsabilidade à avaliação no que se refere aos interesses dos seus destinatários. Seu principal argumento é o de que muitos grupos responsáveis pelas decisões precisam ser informados (PARLETT; DEARDEN, 1977 *apud* STUFFLEBEAM; SHINKFIELD, 1995).

Apoiado no discurso do direito do público a saber concede realce especial à construção de um processo de comunicação capaz de iluminar os relatórios com os resultados da avaliação ao longo de sua construção, de forma a permitir a cada participante exercer o seu direito de escolha e decidir o que deseja ou não revelar.

Esse discurso, enuncia o direito do indivíduo a selecionar o que deseja revelar a partir de dois argumentos. O primeiro defende a acessibilidade dos participantes aos relatórios e seus resultados. O segundo realça a importância de existir um processo de comunicação efetiva e construtiva desses resultados. Enuncia uma “exigência para a avaliação: equilibrar o direito do público a saber com o direito do indivíduo a selecionar o que deseja revelar” (PARLETT; DEARDEN, 1977, p. 33 *apud*

STUFFLEBEAM; SHINKFIELD, 1995, p. 189). Essa narrativa não deixa claro quem é o sujeito avaliador. No entanto, embora sua metodologia seja acessível aos avaliadores em exercício, os autores deixam implícito que a avaliação seja realizada pelos especialistas (PARLETT; DEARDEN, 1977, p. 20 *apud* STUFFLEBEAM; SHINKFIELD, 1995, p. 190).

Outro discurso muito influente na prática avaliativa desse cenário discursivo é o de avaliação democrática de MacDonald (1974) que fortalece essa nova identidade da avaliação. O autor é considerado no Reino Unido igualmente a House nos Estados Unidos o primeiro teórico da avaliação a se preocupar com a sua dimensão política. Ele enuncia uma tipologia de avaliação a partir de sua crítica à teoria e à prática avaliativa norte americana. As avaliações “burocráticas” são as que, tendo como fundamento racional implícito a realidade do poder, funcionam como instrumento de manutenção e de extensão do poder gerencial. Segundo o autor, trata-se de avaliações de aluguel. O segundo tipo, se refere ao que ele denomina de avaliações autocráticas que servem para manter e estender o poder acadêmico, concedendo legitimidade científica à política pública em troca de sua aquiescência às recomendações do avaliador. O fundamento racional subjacente é a “responsabilidade do ofício”, e o avaliador funciona como legitimador da integridade executiva. O terceiro tipo consiste na sua proposta de avaliação democrática (MACDONALD, 1974), na qual reconhece a natureza pluralista da sociedade e coloca como exigência a “obrigação do avaliador em democratizar seus conhecimentos” (MACDONALD, 1974, p. 12).

Em seu discurso de avaliação democrática ele defende que a prática avaliativa seja um serviço gerador de informação à comunidade sobre as características de um programa educativo. Para isso, o avaliador deve fazer uso de técnicas de obtenção e de apresentação de dados acessíveis aos não especialistas. Ele atua como um intermediário no intercâmbio de informações entre os diferentes grupos de interessados com seus respectivos valores a fim de recolher as impressões sobre o programa bem como as reações ao mesmo.

Reconhecendo a existência de um pluralismo de valores, cabe ao avaliador representar um leque de interesses quando for formular as questões. O valor básico é a cidadania informada. Na prática avaliativa, deve ser assegurado a confidencialidade aos informadores bem como o controle do uso que poderá ser

feito da informação coletada. O argumento básico para esse controle é o de que “as pessoas são proprietárias dos fatos de sua vida (WALKER; MACDONALD, 1975, p. 11). O relatório da avaliação não deve incluir recomendações e o avaliador não é responsável pelo mau uso da informação, sendo necessário, no entanto, que ele participe da negociação periódica de suas relações como os patrocinadores e com os participantes do programa. O autor argumenta que o critério de êxito do relatório é a sua serventia para o conjunto de grupos destinatários do programa. Os enunciados chaves do seu discurso de avaliação democrática são: “confidencialidade, negociação e acessibilidade. O conceito integrador é o direito do público a saber a saber” (MACDONALD, 1974, p.18). Os limites do saber público devem ser negociados entre o equilíbrio de dois direitos fundamentais: o direito do público a saber e o direito à intimidade ou ao sigilo do indivíduo.

Percebe-se nos enunciados do discurso de MacDonald uma dimensão ética ao reconhecer o impacto da avaliação sobre a distribuição do poder e uma certa “preferência” pelos menos empoderados. Ele insiste em afirmar que os patrocinadores de avaliações de programas públicos não são os proprietários da avaliação. Uma avaliação de programa público jamais poderá ser comprada ou vendida e somente poderá ser patrocinada. Com isso, reafirma que os patrocinadores não devem ter nenhum privilégio com relação à informação e nenhum direito especial sobre o serviço prestado pela avaliação. Os avaliadores democráticos devem ser fundamentalmente independentes neste particular.

Embora fortaleça a posição em defesa do avaliador profissional como sujeito da avaliação com o argumento de que a avaliação democrática precisa contar com um árbitro externo para o intercâmbio da informação, não advoga sua exclusividade e enuncia as bases de um discurso internacionalmente reconhecido nas práticas de avaliação: o discurso da avaliação interna que enuncia outro sujeito avaliador: a comunidade educativa local. Apoiado no discurso da prestação de contas (accountability) das instituições educativas, esse discurso enuncia a importância do auto relatório construído através de um processo participativo conduzido pelos membros da comunidade educativa local: os profissionais da educação. Segundo MacDonald, esse auto relatório elaborado pela comunidade educativa local é a forma mais adequada de prestação de contas das instituições educativas. O verdadeiro prêmio para um avaliador profissional é, para esse autor, o de ser capaz

de elaborar técnicas e procedimentos que possam ser utilizados pelas instituições educativas uma vez que “uma profissão investigadora especializada será sempre um mal substituto de uma comunidade educativa que se supervisiona a si mesma” (MACDONALD; WALKER, 1975, p. 11).

O discurso da avaliação interna que enuncia a comunidade educativa local como sujeito avaliador interpela outras narrativas que realçam a escola como o lugar privilegiado da avaliação interna e revelam um compromisso com o aperfeiçoamento do professor como sendo o sujeito da avaliação interna (ERAUT, 1976 *apud* SIMONS, 1999). A narrativa de Harlen (1979 *apud* SIMONS, 1999) enuncia para a autoavaliação uma importante função no processo avaliativo: a de articular os fins da avaliação e traduzir seus métodos para uma linguagem e uns esquemas possíveis de serem utilizados pelos profissionais do ensino. Realça uma preocupação como a formação dos professores de forma que possam assumir e coordenar o processo de autoavaliação da escola.

Nos discursos analisados, é possível observar direitos declarados, identidades e sujeitos instituídas. Dos direitos destacamos: direito do público a saber – direito à informação sobre os resultados dos programas - ; direito ao sigilo e à intimidade; direito à segurança dos participantes da avaliação, direito de escolha e de decisão sobre o que deseja revelar; direito à proteção dos programas educacionais como bem público; direito de confidencialidade dos informadores; direito à igualdade das partes (interessados e destinatários dos programas); direito à participação, direito à inclusão de interesses; direito à acessibilidade dos relatórios; direito à acessibilidade a procedimentos e técnicas avaliativas; direito ao exercício profissional da avaliação; direito ao exercício da avaliação pela comunidade educativa.

Esses direitos se fixaram aos da primeira geração – os direitos liberdades – que inclui os civis e os políticos. Foram priorizados nos discursos, como vimos, os direitos, à informação, à participação, à decisão, à proteção, à segurança, portanto, ligados à justiça associacional e a seus indicadores de liberdade de participação e de participação nas decisões. Observa-se também vinculado à justiça plural a presença do indicador de justiça reconhecimento de pertença a uma comunidade semântica, considerando que tanto o grêmio de avaliadores profissionais como a comunidade acadêmica são comunidades semânticas que possuem valores,

crenças, costumes que precisam ser reconhecidos e acolhidos. Observa-se, ainda, o indicador de acessibilidade vinculado à justiça cultural.

Das identidades enunciadas, destacamos: avaliação como prática profissional, avaliação como prática de pesquisa, avaliação como serviço, avaliação como serviço prático, avaliação como serviço particular, avaliação como serviço educativo, avaliação como serviço persuasivo, avaliação como serviço político, avaliação como serviço de utilidade pública regulado pelo direito, avaliação externa e avaliação interna.

Os sujeitos avaliadores instituídos foram: avaliador profissional, avaliador pesquisador, avaliador em exercício, avaliador da comunidade educativa, avaliador externo.

Podemos concluir da análise desses discursos que a constituição de suas identidades, sujeitos e direitos é marcada pela ação de três protagonistas na luta por incluir seus interesses na configuração da avaliação como campo de conhecimento e como ação governamental: o grêmio de avaliadores profissionais incluído no mercado profissional; a comunidade acadêmica das instituições educativas e o Estado/governo.

Seus discursos, como pudemos confirmar, são datados da segunda metade do século XX quando teve início as primeiras experiências avaliativas dos Estados Unidos e do Reino Unido, no entanto, sua influência se faz sentir nos modos de conceber e praticar a avaliação nos tempos atuais em que é visível um grande avanço desse campo profissional incluindo outros objetos para a sua atuação como: o ensino, o currículo, a aprendizagem de estudantes, o desempenho de professores e gestores públicos, as instituições educativas, os sistemas de ensino, as políticas públicas, entre muitas outros. Atualmente em grande parte dos países do mundo, sobretudo, nos Estados Unidos, a avaliação é uma profissão.

4.2 A AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

Os discursos do grêmio de avaliadores profissionais, da comunidade acadêmica das instituições educativas e do Estado/governo gerou uma polissemia relacionada ao conceito de avaliação institucional. Três sentidos se apresentaram,

sendo necessário realçar suas filiações, os quais denominamos de comunitário, profissional e governamental.

O sentido comunitário é fixado pela comunidade acadêmica – pelo *ethos* comunitário - à avaliação institucional como sendo a avaliação da instituição educativa. Nesse sentido, a avaliação é institucional porque tem como objeto a instituição. O sentido profissional é fixado pelo grêmio dos avaliadores profissionais quando reconhece que a avaliação não sendo para “amadores nem leigos” deve ter seus resultados credenciados e certificados por uma instituição profissional, a exemplo das agências de credenciamento. Assim, a avaliação é institucional quando resulta de um credenciamento. Finalmente, para o sentido governamental a avaliação é institucional quando é legalmente instituída como obrigação do Estado, fazendo parte, portanto, da ação estatal/governamental por mandato de lei e se constituindo, por desdobramento, como política pública. Trata-se da avaliação como instituição.

É nesse último sentido que trataremos a avaliação institucional: como política educacional pública. Evidentemente, como tal, estarão incluídos os demais sentidos considerando a participação efetiva da comunidade acadêmica e do grêmio de avaliadores profissionais na sua formulação. Como vimos no capítulo anterior, a qualidade política de uma política pública é aferida pela forma como ela distribui o poder entre seus atores sociais e sujeitos políticos. Assim quanto mais compartilhar esse poder maior será seu grau de democratização. Daí o enunciado da importância da gestão plural das políticas públicas.

O grande objetivo das forças sociais que se orientam e lutam pela hegemonia do ideário da educação como direito é elevar a educação das massas ao nível mais graduado da educação superior: a educação universitária institucionalizada como direito. Para atingir esse objetivo prevalece o reconhecimento da importância da educação superior em nível universitário para a ascensão das massas ao poder social e à participação na vida pública de suas sociedades e de seus Estados. Por isso, a possibilidade de concretizar a educação universitária como direito é um marco divisor no processo de formulação das políticas educacionais. Seus analistas e sujeitos políticos têm como foco o processo gradativo de institucionalização desse direito.

Este processo não ocorreu de forma similar na Europa e na América Latina, embora tenha características comuns, na medida em que, igualmente como ocorreu na Europa, os Estados latino-americanos fizeram um notável esforço para democratizar a educação destacando-se medidas de: universalização do acesso e expansão progressiva da educação obrigatória e secundária, ampliação de recursos e aumento sucessivos de orçamentos para a educação secundária, valorização de ensino técnico de nível médio, reconhecimento político e legal da autonomia universitária, entre outras.

O que marca a diferença entre os dois continentes foi a passagem do Estado Liberal Oligárquico ao Estado Populista, fenômeno peculiar à América Latina (OSSENBACH SAUTER, 1996). Diferentemente dos Estados europeus, onde o Estado de Bem-estar se constrói sobre as bases fundadas pelo Estado liberal, no qual se assume o respeito e a garantia dos direitos individuais e das liberdades públicas, na América Latina, mesmo estando fundada em um incipiente Estado Benfeitor, o caráter autoritário dos populismos impediu a garantia dos direitos civis e políticos. Os populismos introduziram melhorias sociais importantes, redistribuíram em certa medida a renda, facilitaram o sufrágio às massas, mas, lamentavelmente, em lugar de se apoiarem nelas, as manipularam em alto grau, fato que impediu que elas alcançassem a maioria política (OSSENBACH SAUTER, 1996).

No que se refere à educação, o fenômeno não foi diferente, os populismos melhoraram a infraestrutura educacional, se preocuparam pela educação rural, pela formação dos docentes, pela implantação de um ensino técnico de nível intermediário, no entanto, não romperam com a estrutura estratificada dos sistemas de ensino. Não houve reformas educacionais orientadas a promover mudanças estruturais capazes de interromper a existência de trajetórias escolares diferenciadas em função da origem de classe social (OSSENBACH SAUTER, 1996), permanecendo com o sistema dual sobre o qual refletimos na seção anterior.

Com o advento do Estado Desenvolvimentista nos anos 50 e 60 a educação básica ocupa um lugar de destaque, no entanto, o ensino secundário e superior se mantêm estratificados. Nos dias atuais percebe-se saltos quantitativos na expansão da matrícula em todos os níveis de ensino na perspectiva da escolarização universal. No entanto, não se pode afirmar que este continente vive ou viveu um estado de Direito no que se refere à educação. A maioria dos países só chegaram a

garantir a educação básica como direito social fundamental a exemplo do Brasil, como vimos. À educação superior, no qual se inclui o ensino universitário, apenas se garante a oportunidade de acesso.

O argumento posto pela crítica social e particularmente pelos governos com relação à inexistência de garantia constitucional da educação em nível universitário como direito à toda população brasileira, é o de que, seu reconhecimento, não se limita a um processo de confirmação de convicções; implica em o Estado assumir a responsabilidade do elevado custo do seu caráter de direito prestativo; implicação vista como impossível diante do quadro de crise econômico-financeira agravada a partir da década de 70 e provocada pelo déficit público, pela dívida exterior, pela inflação acelerada, pelo crescimento exagerado do Estado Intervencionista, etc. quadro este que não é exclusividade do Brasil e que pode ser visto na quase totalidade das sociedades latino-americanas.

A resposta a essa crise, longe de ser construída a partir das categorias do pensamento orientado a reorientar o mundo capitalista e desigual, firmado a partir de princípios cravados na consciência do mundo ocidental como os de igualdade, equidade, solidariedade e justiça social, constrói-se a partir das bases do ideário neoliberal notadamente marcado por valores de motivação econômica, tendo as leis do mercado como o instrumento por excelência de regulação social. A predominância da lógica do mercado nas décadas de 80 e em grande parte da década de 90 fez com que a ideologia do mercado aspirasse ser o “pensamento único” do mundo ocidental capturando e silenciando outros pensamentos e outros relatos de vocação emancipatória.

Esta ideologia, sendo majoritária no conjunto das forças sociais, políticas e econômicas, apoiou o surgimento da “revolução conservadora” (PUELLES BENÍTEZ, 2000) expressa em políticas públicas implementadas nos governos de Thatcher no Reino Unido e de Reagan nos Estados Unidos. O processo de implementação dessas políticas e sua conseqüente extensão ao mundo ocidental teve o apoio de organismos internacionais como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

À “vitória” dessa revolução conservadora deve-se acrescentar dois fatos políticos de grande repercussão social: a queda do Muro de Berlim em 1989 e o

desabamento do comunismo na União Soviética em 1991. Isto porque esta derrota supôs o fim do modelo político alternativo que, paradoxalmente, afetou o mais firme sustentáculo do Estado de Bem-estar: a social-democracia europeia, caracterizada desde seu nascimento por uma clara opção a favor das liberdades públicas e do sistema democrático, assim como pela repulsa às chamadas ‘democracias populares’ (PUELLES BENÍTEZ, 2000). Segundo as análises de SARTORI (1993, p. 24), “a derrota econômica do comunismo é ainda mais grave do que sua derrota política” dado que todo um modelo econômico alternativo caracterizado por uma economia planificada de direção central, ao ser abatido, deu margem ao triunfo quase absoluto da economia de mercado, na medida em que sucumbiu a ideia de que o Estado, e não o mercado, poderia ser o instrumento idôneo para assegurar a produção, circulação e distribuição equitativa de bens e serviços.

O impacto do ideário bem como das políticas neoliberais na educação se faz sentir tanto na Europa como na América Latina. Percebe-se a tendência de desvalorizar o público e exaltar as vantagens do privado. No entanto, não está sendo possível utilizar em larga escala, pelo menos na Europa, uma das receitas fundamentais do neoliberalismo: a privatização. É bem verdade que em favor da privatização da educação se tem levantado muitas vozes e se tem posto importantes argumentos tais como: redução orçamentária, necessidade de dinamizar o funcionamento das instituições educativas; revalorização do conhecimento como fator de produção, apesar de, como adverte TEDESCO (1995, p. 145), tais argumentos não estarem isentos de “fortes conotações ideológicas”. No entanto, os defensores e formuladores dessas políticas têm sido conscientes de que dois séculos de conquistas educativas e de consolidação dos sistemas públicos de educação dificultam uma aplicação pura e simples da política de privatização.

Neste sentido, os esforços têm se orientado para o que Puelles Benítez (2000, p. 32) costuma denominar de “para privatização da educação pública, fenômeno que consiste em intensificar as críticas à educação pública” e a formulação de propostas que tendem, de uma parte, a favorecer a instituição educativa privada, e, de outra, a transplantar para a instituição pública métodos e procedimentos de gestão da instituição privada. A crítica à instituição pública incide sobre sua eficácia e eficiência. Questiona-se sua eficácia com relação aos objetivos estabelecidos nas constituições e nas leis, acrescentando-se críticas quanto a sua

eficiência na correlação dos resultados reais com os previstos e o que esta correlação representa diante dos investimentos, ou seja, a correlação custo-benefício. No fundo, se pretende veicular a ideia de que a “ineficácia e ineficiência” dos sistemas públicos é uma questão de produtividade e os problemas dessa natureza são resolvidos pelo mercado, concluindo, portanto, que a educação na medida do possível deve privatizar-se para conseguir seus fins.

Com relação ao transplante dos métodos e procedimentos de gestão da instituição privada para a pública, o citado autor destaca três instrumentos: o discurso da qualidade total, o discurso da liberdade de escolha da instituição educativa e o discurso da autonomia institucional.

No que se refere ao discurso da qualidade total, trata-se de uma concepção economicista da educação onde a especificidade pedagógica da instituição é subestimada em função da superestima dos critérios de eficácia, eficiência, produtividade, competitividade e concorrência. Os fatores pedagógicos são substituídos por critérios econômicos e a instituição educativa, vista como um bem do mercado, é avaliada em função dos resultados que produz. Aparece, portanto, como uma unidade de produção onde o importante é a sua gerência, a adequada divisão do trabalho na sua organização, a avaliação do produto e o controle da qualidade do resultado. Nesta concepção, não há lugar para o exercício do direito à educação, para a compensação de desigualdades ou a atenção às populações excluídas. Esta travessia é, nas palavras de Puelles Benítez (2000. p. 35), uma viagem ao passado:

A educação perde o caráter público que os sucessos de 1789 expandiram por todo o mundo e se transforma em um bem de mercado sujeito às leis da oferta e da procura. Com isto se desintegra a laboriosa construção da educação como um direito, conquistada ao longo de dois séculos, e desaparece da vida política a concepção da educação como um direito social. A chegada ao porto seria a substituição de uma sociedade de cidadãos por uma sociedade de consumidores.

Quanto ao discurso da liberdade de escolha da instituição educativa trata-se de uma variante do discurso de liberdade de ensino, atualmente adotado em quase todas as constituições e leis de educação em sua tríplice acepção: liberdade de criação de estabelecimentos de ensino, liberdade de cátedra para todos os professores e liberdade de escolha da educação desejada.

Este discurso pode também ser interpretado como uma variante da privatização da educação, dado que, pela lógica, se ela é um bem de mercado, o consumidor deve ter plena liberdade para poder escolher o tipo de educação que lhe convém, estando implícita, portanto, a ideia de que a educação privada deve poder competir com a pública em condições de igualdade, inclusive na alocação de recursos públicos, a exemplo da teoria do cheque escolar (CHUBB; MOE, 1990) e sua expressão prática na experiência do Chile, e a experiência brasileira de bolsas de estudo concedidas a alunos pobres para frequentar a instituição privada, vigente no Brasil até a década de 80 e recentemente revitalizada pelos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva em nível de educação superior através do Programa Universidade para Todos. Vale destacar, no entanto, que, a orientação dessas políticas dos citados governos brasileiros, pode também ser interpretada como sendo a estratégia viável de expansão da matrícula da educação superior em nível universitário na conjuntura política e econômica desses governos, e, nesse caso, seria uma expressão do ideário da educação como direito.

Para esclarecer melhor a filiação dos dois governos progressistas citados ao ideário da educação como direito, merece atenção os enunciados da narrativa de Vega Gil (2002, p. 155) para quem “o aparato administrativo do Estado não deve ser o único braço executor da educação devendo permitir a contribuição do setor privado”. O argumento básico do autor é exatamente a não exclusividade do Estado por conta da má atuação do Estado populista na América Latina. O autor adverte que, nesta região, mais da metade da educação dos jovens universitários está sob a responsabilidade da iniciativa privada e, por isso, o Estado deve subvencioná-la.

Seus argumentos básicos são os seguintes: a subvenção não é necessariamente dada à instituição e sim à função pública que ela presta, desenvolvendo a educação enquanto serviço público; portanto, a liberdade de ensino não significa liberdade de negócio razão pela qual defende que as instituições estejam sujeitas à regulação, supervisão e à inspeção do Estado; a questão da subvenção não se vincula apenas à necessidade de investimento financeiro, mas também à necessidade de melhor administrar o serviço público considerando que o orçamento público é para financiar as funções do Estado levando em consideração princípios como o de equidade, utilidade social e transparência como contraponto às orientações clientelistas, populistas ou

reivindicatórias de determinados governos latino-americanos (VEGA GIL, 2002, p. 156).

A nosso ver, a linha de argumentação do autor não defende a privatização da educação nos moldes neoliberais porque não concebe a educação como mercadoria e, portanto, não reconhece o ensino como um negócio. Para ele, a nosso ver, a educação é direito e, na América Latina, esse direito, transportado ao ensino universitário, vem sendo expandido pela iniciativa privada enquanto expressão da liberdade de ensino.

Por outro lado, os governos durante décadas não deram a devida ênfase ao papel social da educação e à sua influência nos processos de distribuição de renda. Suas orientações políticas de corte populista e clientelista fizeram da América Latina a região menos equitativa do planeta, de acordo com alguns relatórios internacionais, dado que nos países ibero-americanos a distribuição de riqueza é profundamente injusta e desigual. O autor tece críticas à omissão do Estado e argumenta que:

[...] a educação é uma tarefa, na qual a ação do Estado, não é somente aconselhável, como também imprescindível devido à duas razões: para proporcionar a todos os cidadãos iguais condições para aproveitar as oportunidades que se lhes oferecem e, em segundo lugar, porque o investimento em educação é a única maneira de assegurar a competitividade internacional de um país e um desenvolvimento autossustentável” (VEGA GIL, 2002, p. 155).

Dessa forma, para o referido autor há que “proteger, apoiar e financiar a educação dos mais pobres para garantir que todos acedam a um serviço público de qualidade nas mesmas condições materiais e curriculares” (VEGA GIL, 2002, p. 157-158). Uma das formas de fazê-lo é, segundo ele, através da descentralização, a qual tem se convertido em uma “megatendência” na região ibero-americana, por aí se justificando o apoio ao braço do setor privado. Argumenta, ainda, que esta descentralização apresenta ao menos dois níveis de análises: Um que se refere ao grau de autonomia concedido aos distintos níveis administrativos e institucionais (municípios, departamentos e centros) e o grau de participação da comunidade no processo de tomada de decisão (VEGA GIL, 2002, p. 155).

No que se refere ao discurso da autonomia institucional, vê-se que está articulado com o da qualidade total e com o da liberdade de escolha da educação.

Centrado na ideia de que a questão da qualidade não passa somente pela alocação de recursos, mas também e, sobretudo, pela forma de melhor gerir a instituição, admite a concorrência entre elas. Para concorrer, as instituições devem ter competitividade, ou seja, competência que lhe permita concorrer em pé de igualdade com seus pares. Para isso, ela deve ter autonomia pedagógica, financeira e administrativa e a palavra de ordem é a descentralização. O Estado deve estabelecer a mínima ingerência sobre elas para que desenvolvam criatividade, experiências significativas e formas de autoaperfeiçoamento de seus processos e resultados, prestando contas de suas tarefas como exercício de responsabilidade social e não por mera resposta à mecanismos de controle estatal/governamental.

Vale destacar que a descentralização não é apenas uma bandeira do ideário neoliberal. De fato, as instituições educativas têm sido vítimas de excessiva carga de centralização das decisões governamentais a que devem se submeter, reduzindo, dessa forma, sua autonomia, e por consequência sua capacidade de decisão e, nesse sentido, a luta por autonomia e descentralização é bastante legítima. Por outro lado, não devemos nos esquecer, como bem adverte Puelles Benítez (2000, p. 35), que a “centralização tem sido também historicamente um instrumento para a construção das nações, da democracia e da aplicação do princípio da igualdade”. Seria muito importante se houvesse autonomia autêntica das instituições educativas na condução de sua destinação social e na prestação de contas de sua tarefa à sociedade. Esse é um ideal histórico dos sujeitos sociais e políticos que buscam viver o princípio da igualdade e compartilhar o poder que dispõem. No entanto, não é o ideal do projeto neoliberal.

A estratégia discursiva bastante centrada no combate à centralização, no fundo, mascara a estratégia política de transferir responsabilidades dos poderes públicos às instituições docentes, privatizando por esta outra via a educação: o êxito e o fracasso correspondem agora às instituições docentes em virtude da autonomia institucional. Com essa estratégia, os professores, os diretores e os alunos carregam sobre seus ombros seu próprio destino, tanto se fracassam como se triunfam e o mercado será o árbitro que designará, em função da competitividade dos estabelecimentos docentes, a condição de ganhador ou perdedor. O destino dos que perdem fica por sua própria sorte, uma vez que, descentralizada a competência sobre os resultados do trabalho das instituições educativas, os governos e suas

administrações já não mais respondem por eles e, “obviamente, sem competência instituída não há responsabilidade política” (PUELLES BENÍTEZ, 2000, p. 35).

Na realidade, o discurso neoliberal aponta para uma transferência do papel do Estado convertido em mero provedor de recursos financeiros. Trata-se da Ideologia do Estado Mínimo em ação que tem grandes repercussões no imaginário social. De bem simbólico e cultural, ao qual se tem direito por possuir a condição de pessoa, a educação se transforma num bem material submetido às leis eternas da oferta e da procura e suas drásticas oscilações; de bem público da esfera das decisões políticas, se transforma em bem privado da esfera de decisões individuais em função de interesses particulares.

Como se pôde inferir, o legado do ideário neoliberal para a política de avaliação institucional da educação superior situa-se em torno dos valores de privatização, produtividade, competitividade e concorrência. A questão que se coloca para a na análise dessa política é até que ponto ela orienta a avaliação da qualidade social das universidades fundamentada nesses valores.

4.2.1 O discurso do sentido governamental da política de avaliação institucional

Enquanto política educacional e ação estatal/ governamental a avaliação institucional surge de um contexto de influência em nível mega a partir da década de noventa quando o campo praxiológico da avaliação transcende o espaço do Estado nação (AFONSO, 2000). Essa influência tem seu marco histórico no contexto da globalização econômica e cultural em curso, fenômeno contemporâneo que ressignifica as formas de expansão do capitalismo em nível mundial. Esta expansão conta com os impulsos na área da comunicação, instrumentalizados pela informática, pelos processos e meios de comunicação social, simultaneamente desenvolvidos com os avanços da química, da física quântica, da biotecnologia e da robotização na produção industrial, possibilitando demolir os limites nacionais e facilitar o fluxo capitalista.

Nesse cenário, uma nova ordem internacional se estrutura com outras formas de controle e regulação econômica e social com impactos no plano econômico, político e cultural (SANTOS, 2002). No plano econômico surgem iniciativas de

regionalização de mercados: o Mercado Comum Europeu, o Nafta, os conhecidos como Tigres Asiáticos, o Mercosul como formas de proteção e expansão de interesses econômicos, entre as quais, a educação, uma vez que o avanço da tecnologia aponta novos requerimentos para a força de trabalho, entre eles, um elevado padrão de conhecimento.

No plano político, a emergência da política neoliberal instiga a crise do Estado de bem-estar social, a emergência do Estado mínimo com a tendência à desregulação das instituições públicas sob a égide de um novo reordenamento das formas de regulação social que tem a ver com a emergência do Estado Avaliador (NEAVE, 1988).

No plano cultural, fortalecem-se novas formas de comportamento e comunicação social com o apoio de uma nova racionalidade com forte apelo à satisfação das necessidades individuais de consumo, de livre escolha, de autonomia de decisão, de competitividade através da interação entre indivíduos, povos e nações.

Nesse contexto, os Organismos Internacionais, surgidos historicamente no período do pós-guerra, fortalecendo sua função de controle social transnacional, exercem uma forte influência no desenvolvimento dos sistemas educativos nacionais através de elevados investimentos financeiros em reformas educacionais tanto nos países desenvolvidos, como nos em desenvolvimento e sobretudo nos países pobres. Dessa forma, vêm gradualmente imprimindo uma política educacional transnacional na perspectiva da universalização do padrão de qualidade da educação e para isso vêm desenvolvendo três formas de atuação: estudos comparativos, planejamento educacional e econômico e avaliação de qualidade dos sistemas educativos. Ao mesmo tempo, vêm apoiando financeira e tecnicamente a implantação e o desenvolvimento dessas atividades em diferentes países, sendo visível o crescimento do número de países que institucionalizaram seus sistemas nacionais de avaliação de qualidade do sistema educativo (IBAR, 2002).

Nesse contexto vão, portanto, se configurando, os formatos de avaliação de qualidade dos sistemas educativos. O sistema brasileiro se institucionaliza, por exigência da LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 quando dispõe:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

VI - Assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VII - Baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII - Assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

Como desdobramento dessa exigência legal, são institucionalizados dois sistemas de avaliação institucional: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), sendo esse último, objeto de nossa análise na próxima seção. Ambos se institucionalizaram enquanto políticas educacionais públicas com forte influência desse contexto.

Ao analisar o grau de influência desse contexto na política de avaliação institucional da educação superior, achamos ser necessário verificar o seu nível de adesão à política educacional global que objetiva universalizar o padrão de qualidade da educação superior. Para isso, analisamos dois discursos que nos parecem apontar elementos para uma interpretação da política de avaliação institucional brasileira que é nosso objeto de reflexão teórica. O primeiro é o discurso de estudiosos da área de educação comparada que analisam os efeitos da globalização nas políticas educacionais. O segundo é o discurso do Estado-avaliador por considerá-lo uma política educacional global no campo da avaliação.

2.1.1 O discurso dos comparatistas sobre os efeitos da globalização nas políticas educacionais

Algumas teorias no campo da educação comparada argumentam a favor da internacionalização da educação, o que põe em discussão o papel que os Estados-Nação exercem na formatação do modelo de educação diante do “processo de homogeneização educacional, social, econômica e política devido ao fenômeno de globalização” (FERRAN FERRER, 2002, p. 162) em curso nesta segunda década do século XXI. Os enunciados e argumentos desse discurso realçam a contradição do referido fenômeno para o desenvolvimento do processo de

internacionalização/nacionalização da educação, no qual são percebidas perspectivas universalistas, localistas e mistas.

Com relação às primeiras, alguns comparatistas demonstram que a influência dos Estados-nação sobre a educação está desaparecendo ou pelo menos diminuindo consideravelmente diante do crescente processo de convergência entre os sistemas educacionais na direção de sua internacionalização. Como afirma Giddens (1990, p.98) “o estado está muito pequeno para os grandes e muito grande para os pequenos problemas da vida”, portanto, está em crise, uma vez que, de um lado, recebe a influência dos fenômenos transnacionais; de outro, já não consegue responder aos problemas e às demandas postas pelos cidadãos, pelos municípios e pelas regiões. Neste sentido, Meyer e Ramírez (2000, p. 119-120) desenvolvem argumentos que sustentam a tese que há evidências que comprovam a existência de um processo em curso de padronização na educação produzido pela globalização. Segundo eles “o impacto dos fatores endógenos próprios dos países como as características políticas, sociais e econômicas sobre os sistemas educacionais está cada vez mais em declínio” (MEYER; RAMÍREZ 2002, p. 120) ao passo em que as influências dos modelos educativos mundiais se fortalecem. Isto porque, de acordo com os seus argumentos, a variedade de sociedades e culturas nacionais, ao contrário do que se poderia prever, produziram instituições homogêneas inspiradas nos modelos de educação dos séculos XIX e XX fundamentados nos Estados-nação e em uma educação de massas e de elites. Ademais, estando o Estado-nação, imerso na sociedade mundial, seu sistema educacional vai estabelecendo correspondências com os modelos educativos mundiais na medida em que suas mudanças se orientam pela mesma direção das que ocorrem no âmbito mundial. Estes modelos educativos mundiais se difundem com maior força e exercem cada vez mais uma maior padronização entre os sistemas educacionais nacionais e para isso contam com os organismos internacionais, com as ciências da educação e com as profissões a elas vinculadas.

Há outras narrativas que relativizam essa homogeneização argumentando a partir do conceito de convergência (STEINER-KHAMSI, 2004) e questionam até que ponto existe de fato um processo de convergência entre os sistemas educacionais. A autora levanta a possibilidade de que eles sejam “cada vez mais similares apenas na aparência dado que os comparatistas enfatizam mais os seus aspectos comuns

do que as suas diferenças, o discurso mais do que a prática, a retórica mais do que a implementação” (STEINER-KHAMSI, 2012, p. 159-162). Para esclarecer essa questão, ela afirma que na atualidade existem três posturas divergentes com relação à convergência, ou não, dos sistemas educacionais: o modelo de consenso; o modelo de conflito; e o modelo culturalista (STEINER-KHAMSI, 2012 p. 159-162).

Quanto às localistas, os estudos defendem a importância da autonomia do Estado-nação na regulação dos sistemas educacionais, com o argumento de que a educação é sempre vinculada a seu entorno social mais imediato. Essas teses revelam a posição de resistência a uma perspectiva mais ampla e distante de valores específicos do Estado-nação e geralmente se orientam ou pela perspectiva da teoria da dependência e suas teses sobre a imposição do modelo dos centros dominantes para as periferias ou pela perspectiva dos estudos culturais.

No que se refere às mistas, são as que argumentam a favor da dualidade de influências de fatores externos, internacionais e universais e fatores internos nacionais e locais na formatação dos sistemas educacionais.

Segundo a narrativa de Verger (2019) os estudos sobre política educacional global objetivam investigar como a agenda educativa global se constitui e qual o impacto das dinâmicas globais nas mudanças no campo da educação (VERGER, 2019, p. 10) expressas em programas de políticas educacionais entendido como “[...] ideias técnicas e profissionais que especificam relações de causa e efeito e prescrevem um curso preciso de ação política” (CAMPBELL, 2004, p. 50)

Programas de políticas educacionais como os de autonomia de gestão escolar, modelos de accountability, parcerias público-privadas ou esquemas de transferências condicionais estão sendo discutidos e implementados em quase todos os lugares do mundo, ao ponto de terem adquirido o status de “políticas educacionais globais” (PEG) (VERGER, 2019, p. 10). Segundo o autor, para se apreender os efeitos das PEG nos sistemas educativos é necessário colocar a globalização como centro dos estudos para responder um conjunto de questões interrelacionadas:

1 – Qual a natureza da relação entre globalização e processos de mudança educacional? Por que a “política educacional global” está acontecendo?

2 - Como as agendas de educação global e as soluções de políticas globais são formuladas e constituídas, e por quem? Por que certas políticas - e não outras - tornam-se selecionadas e privilegiadas nas agendas globais?

3 - Em que medida as políticas educacionais globais são divulgadas de forma eficaz? Por que os formuladores de políticas locais e os profissionais as adotam?

4 - Quais são os elementos e as instituições de mediação que afetam a tradução e a recontextualização de políticas globais em contextos educacionais específicos? Quais são os desafios específicos associados à atuação de políticas educacionais globais em contextos específicos, incluindo dinâmicas de resistência? (VERGER, 2019, p. 10).

No seu entendimento, há duas macro abordagens que exploram de forma ampla a relação entre a globalização e a política educacional, bem como as características dos indutores globais que afetam a mudança educacional: o institucionalismo sociológico e a economia política internacional (EPI).

O institucionalismo sociológico, representado na educação comparada pela teoria da “Sociedade Mundial” (também conhecida como Teoria da Cultura Mundial) busca investigar como a educação vem se constituindo como modelo mundial. Eles não têm como foco de investigação os modelos específicos de reforma da política educacional. Esses estudiosos têm realizado extensas pesquisas sobre convergência internacional em torno de conteúdos curriculares (MEYER *et al.*, 1992b) e sobre o isomorfismo institucional na política de Educação Superior (RAMIREZ, 2006). Argumentam a favor da internacionalização da educação, e a concebem como um direito individual e social a ser garantido através de um modelo profissional, cultural e universal de desenvolvimento e justiça, defendem sua desterritorialização, desnacionalização e independência com relação a mandatos políticos de governos.

No campo da educação comparada há também a perspectiva teórica da externalização que diverge da teoria da Sociedade Mundial e preocupa-se em investigar “a forma como os sistemas locais/nacionais analisam, adotam e transformam modelos e normas globais” (VERGER, 2019, p. 20). Seus teóricos não fazem parte da escola da Sociedade Mundial, mas seguem uma abordagem análoga que pode ser considerada, segundo o autor, de neoinstitucionalista. O foco dessa teoria é a cultura e um dos seus postulados é o de que as decisões sobre a política educacional (e, mais amplamente, as concepções educacionais dos formuladores) são afetadas pela disseminação de um relato cultural de desenvolvimento e ideologia educacional de âmbito mundial (SCHRIEWER; MARTINEZ, 2004). Ela sistematiza o conceito de “externalização” para analisar a forma como os formuladores de políticas argumentam sobre a necessidade de uma reforma

educacional baseada em modelos externos. “A externalização pode ser sutil e não se referir a modelos específicos, mas a uma rede de normas e de crenças que tornam os representantes nacionais mais receptivos à reforma educacional” (VERGER, 2019, p.13).

As reformas educacionais sofrem a influência de uma teia universalizada de ideias sobre desenvolvimento e problemas sociais, “[...] uma rede de referências recíprocas que leva uma vida própria, movendo, reforçando e dinamizando a universalização mundial de ideias educacionais, modelos, padrões e opções de reforma” (SCHRIEWER, 2000a, p. 334).

A segunda macro abordagem a que o autor se refere (EPI) tem como foco os efeitos da globalização na educação. Ela investiga como a globalização está afetando a política educacional e alterando as condições estruturais nas quais a reforma educacional ocorre. Investiga também em que condições a reforma é proposta pelos seus formuladores e por que eles a julgam necessária. O autor afirma que a EPI vem mostrando como a globalização vem alterando as condições estruturais da governança educacional e cita como exemplo os Programas de Ajuste Estrutural (PAE) patrocinados pelo Banco Mundial/FMI implementados em países latino-americanos e africanos nas décadas de 1980 e de 1990.

Os Programas, segundo seus teóricos, tiveram graves repercussões na educação: reduziram o orçamento público destinado para o financiamento da expansão educacional; aumentaram os níveis de pobreza e os custos de oportunidade da escolaridade (BONAL, 2002). Após o período de ajuste estrutural a nova configuração social tornou-se altamente favorável ao surgimento e à implementação de políticas de Transferência Condicional de Renda, a qual, por meio de incentivos econômicos, leva alunos pobres a frequentar a escola (BONAL, 2002).

Os estudiosos da EPI vêm denunciando a globalização econômica como responsável pelas pressões competitivas que estão provocando mudanças educacionais em todo o planeta. Os governos estão sendo obrigados a controlar a inflação e o déficit público e a buscar fontes alternativas de financiamento para cobrir a expansão educacional, visto terem que reduzir as despesas públicas diante da pressão financeira. O mais grave é a crença que eles nutrem de que, em uma economia global, a redução das taxas de tributação corporativa é uma medida acertada porque evita que o capital se afaste de sua jurisdição.

Carnoy (1999, 2016) vem afirmando em suas investigações que nesse ambiente competitivo estimulado pela globalização econômica, as reformas orientadas pelo financiamento, como a privatização e a descentralização, tornam-se altamente atrativas. Ademais, o conhecimento e a educação são vistos como ativos competitivos movidos pelo ideal da economia do conhecimento que coloca “a educação no centro das estratégias econômicas dos governos devido ao seu contributo crucial para a formação de mão de obra intensiva voltada ao conhecimento, à pesquisa aplicada e à transferência de conhecimento” (VERGER, 2019, p. 20).

As abordagens da EPI que analisam os efeitos da globalização econômica na educação têm duas fontes de preocupação Verger (2019). A primeira se refere às consequências das “reformas de tipo neoliberal e orientadas para a eficiência que, entre outras implicações, colocam os objetivos e os valores de equidade educacional em segundo plano” (CARNOY, 1999, p. 89). A segunda implica o enfraquecimento da soberania e do controle democrático, pois, “em um campo da política educacional global, muitas decisões educacionais importantes estão sendo tomadas ou influenciadas por redes difusas de especialistas que não foram eleitos democraticamente” (VERGER, 2019, p. 20).

Carnoy (2003, p. 55) afirma que as reformas de motivação econômica provocadas pelo fenômeno da globalização podem ser classificadas em três tipos: as fundadas na competitividade, as fundadas nos imperativos financeiros e as fundadas na equidade.

Considerando a afirmação do autor acreditamos ser necessário conhecer as suas motivações.

2.1.1.1 As reformas fundadas na competitividade

Tendo como referentes a evolução de qualificações nos mercados – nacional e internacional – do trabalho e as novas perspectivas de modos de organização e produção da competência profissional e do sucesso escolar, as reformas fundadas na competitividade buscam aumentar a produtividade da mão-de-obra e das instituições educativas, ainda que as custas do aumento de gastos com a educação,

a exemplo do aumento de salário dos professores e a expansão dos níveis de ensino. Elas podem ser classificadas em quatro categorias:

2.1.1.1.1 Descentralização

Trata-se de uma estratégia para conferir uma maior autonomia de decisão à municipalidade e em certos casos à comunidade interna da instituição educativa, com o argumento de que incrementando o controle das comunidades locais sobre os programas, os métodos de ensino, os professores e os próprios diretores da instituição, é possível uma maior adequação dos processos pedagógicos à clientela atendida, bem como uma maior responsabilização quanto aos resultados do ensino. Segundo os partidários deste tipo de reforma “se as autoridades educativas locais se julgarem – e forem julgadas – responsáveis pelos métodos de ensino, a qualidade da educação será cada vez mais aprimorada (HANNAWAY; CARNOY, 1993). Esse tipo de reforma tem fortalecido a prática da livre escolha da instituição educativa pelos usuários e a privatização dos serviços educacionais (UNESCO, 1993, p. 59-63). Os argumentos situam-se em torno da afirmativa de que a ameaça de troca entre as instituições educativas motiva seus professores e diretores ao aprimoramento do ensino e que a privatização tem um efeito positivo sobre a concorrência entre elas e sobre seu grau de responsabilidade e, por consequência, sobre a qualidade do ensino ministrado (HANNAWAY; CARNOY, 1993, p. 57).

2.1.1.1.2 Padrões educativos

Os padrões educativos são os referentes de reformas centralizadas e buscam elevar o nível de aprendizagem que os estudantes poderão alcançar através do ensino (UNESCO, 1993, p. 78). Em vários países já está generalizada a prática de se publicar os resultados de teste promovidos em escala nacional ou a de comunicar às instituições educativas os resultados obtidos em comparação com outros estabelecimentos frequentados por clientela de situação socioeconômica similar. Estes padrões (estabelecidos pelo poder central) têm o interesse de fornecer às instituições educativas uma ideia clara dos resultados esperados com a expectativa

de que a elevação dos padrões de nível estimule a demanda dos usuários e o desempenho das instituições.

2.1.1.1.3 *Gestão racionalizada dos recursos destinados à educação*

Este tipo de reforma propõe diferentes mecanismos para aumentar o rendimento escolar. Um deles é a introdução de meios de alto rendimento (UNESCO, 1993, p. 58) como por exemplo, a universalização do acesso aos livros escolares nos países em que os alunos não possuem este material; o ensino pelos pais (*home schooling*) nos países com renda mais elevada que não carecem de equipamentos escolares, e uma “terceira via” que apela para todos os meios de comunicação disponíveis na sociedade para alcançar “o número bastante elevado de jovens e adultos que não se beneficiaram de nenhum tipo de ensino ou abandonaram a escola antes de terem aprendido algo de útil para eles mesmos e para a sociedade” (UNESCO, 1993, p. 64-65).

Um outro mecanismo, tem como objetivo a “melhor gestão”, que consiste em desenvolver o esforço e a inovação pedagógica e propor métodos de ensino eficazes com a finalidade de obter uma elevada taxa de sucesso com recursos e efetivos praticamente equivalentes aos de instituições com baixo desempenho. Trata-se de maior produtividade com os mesmos recursos²⁴. Um dos argumentos a favor da privatização das instituições educativas e da instauração do sistema de bônus educativo é que as instituições privadas conseguem obter melhores resultados com os mesmos – para não dizer com menos - recursos (CARNOY, 1997). Outro argumento não menos utilizado consiste em afirmar que, nos países em desenvolvimento, o ensino público deveria investir na expansão da educação básica, já que “a taxa social de rentabilidade” relacionada com os recursos investidos neste nível é superior ao daqueles investidos no segundo e terceiros graus (BANCO MUNDIAL, 1995). Nesta perspectiva, seria socialmente mais “eficaz” investir uma reduzida parcela dos fundos públicos no ensino primário, separando-os das subvenções atribuídas ao secundário e, sobretudo, ao ensino universitário (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 59).

²⁴ Um testemunho pode ser verificado pelo conjunto das obras publicadas sobre as escolas eficazes. Ver Lockheed e Levin (1993 *apud* CARNOY, 2003).

2.1.1.1.4 Aprimoramento da seleção e formação dos professores

Segundo a Organização de Cooperação ao Desenvolvimento Econômico (OCDE), “aprimorar a qualidade da educação tornou-se uma verdadeira prioridade e, neste aspecto, o papel dos professores é primordial [...], é por eles e através deles que a reforma pode ser bem-sucedida” (OCDE, 1992, p. 79). A OCDE está centrada nas reformas que contribuam para a qualificação profissional dos professores, para a formação prévia ao emprego para possibilitar-lhes exercer de forma eficaz a função de transmissão do saber; e para a formação continuada de forma a manter suas competências e interesses por uma constante valorização. Os chamados “elementos complexos da atratividade da profissão” (OCDE, 1992, p. 81-83) compreendem não só os salários relativos dos professores, mas também o julgamento manifestado pelo conjunto da sociedade a seu respeito, o isolamento parcial que experimentam em seu trabalho e o grau de profissionalismo que lhes é reconhecido pela burocracia da educação.

2.1.1.2 As reformas fundadas nos imperativos financeiros

As reformas fundadas nos imperativos financeiros visam reduzir gastos públicos com a educação e escolher estratégias de aprimoramento das tarefas educativas que restrinjam o uso dos fundos públicos. Entre as agências internacionais, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e os bancos regionais (Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Asiático de Desenvolvimento, Banco Interamericano de Desenvolvimento) são os mais ferventes adeptos dessas reformas fundadas nos imperativos financeiros com a preocupação básica de reduzir o custo da manutenção do serviço público. Fizeram opções por três grandes estratégias: a transferência do financiamento público da educação do nível superior para o nível inferior; a privatização do ensino secundário e superior com o objetivo de desenvolver esses níveis educativos e, por último, a redução do custo por aluno em todos os níveis (CARNOY, 2003, p. 62).

Com relação à primeira estratégia, os argumentos situam-se em torno de que o ensino superior representa um nível de estudos muito dispendioso em comparação com a educação básica que exige gastos relativamente menos elevados. Em muitos

países, o orçamento destinado às universidades públicas não está sendo aplicado para o desenvolvimento do ensino e da pesquisa, sendo aplicado para financiar bolsas de estudos e custos da administração. Há uma falta de economia de escala, vez que salas de aula funcionam com efetivos reduzidos. Tais fatores questionam a eficácia das universidades públicas em numerosos países que alocam importante parcela do orçamento a seu financiamento. Em muitos deles a educação básica é de baixa qualidade com elevada taxa de evasão escolar. De acordo com as estimativas, a transferência orçamentária aumenta as possibilidades de muitos alunos do ensino fundamental em detrimento das subvenções atribuídas a famílias relativamente privilegiadas que normalmente teriam condições de assumir o custo do ensino universitário privado.

Com relação à segunda estratégia, ou seja, a privatização do ensino médio e superior, o argumento mais forte é o de que numerosos países não poderão financiar a expansão do ensino médio e superior com os fundos públicos, considerando o aumento previsível da demanda. Nestes níveis, a oferta do ensino em países em desenvolvimento deverá contar com a contribuição das famílias para financiar, a título privado, uma grande parte dos gastos com a escolaridade, o que pode ser feito de várias formas: através da autorização de criação de um maior número de escolas de nível médio e de universidades privadas reconhecidas; limitando a ajuda pública outorgada a todas as instituições educativas, incluindo as públicas e solicitando pagamento de mensalidades mais elevadas para compensar a diferença entre o custo por aluno e a ajuda pública, também por aluno; aumentando as contribuições comunitárias às escolas sob a forma de apoio pecuniário e não pecuniário.

A pretensão fundamental é instigar o aumento do financiamento da escolaridade graças ao pagamento de mensalidades pelos usuários, quer se trate da coletividade ou de particulares. Quanto mais privatizado for o ensino, tanto mais elevadas serão as mensalidades para os usuários. Os economistas do Banco Mundial demonstraram claramente que, por razões de “eficácia” e “equidade”, a contribuição dos usuários deverá representar uma parcela tanto mais importante do financiamento global, quanto mais elevado for o nível de estudos (BANCO MUNDIAL, 1995).

No que se refere à terceira estratégia: a redução do custo por aluno em todos os níveis de ensino, uma das propostas é aumentar o número de alunos por turma considerando as conclusões dos economistas do Banco Mundial baseadas nas estimativas da função de produção que estabelece uma relação entre o desempenho dos alunos e os investimentos das instituições educativas. Levando em consideração o meio socioeconômico dos estudantes, os economistas concluem que, na faixa dos 20 a 45 alunos por professor, a relação alunos/professor não tem nenhum efeito sobre os resultados escolares, razão pela qual, os países em que é possível contar menos de 45 alunos por turma poderiam economizar uma grande parcela dos fundos públicos aumentando, aos poucos, o número de alunos por turma. Isto reduziria a demanda de professores e permitiria destinar uma parcela mais importante do orçamento do estado não só aos recursos de alto rendimento e baixo custo, tais como livros didáticos e outros equipamentos, mas também à capacitação do corpo docente que completa e realça a qualidade do ensino.

2.1.1.3 As reformas fundadas na equidade

Nessas reformas, o objetivo essencial é aumentar a igualdade das possibilidades econômicas. A transferência de fundos públicos do nível superior para o nível inferior do ensino, segundo a proposição do Banco Mundial e dos Bancos Regionais de Desenvolvimento, acrescentada às numerosas reformas fundadas na competitividade, encontra justificativa no plano da equidade: elas incluem elementos que, segundo se presume, hão de aprimorar a capacidade da educação como instrumento de mobilidade social. Dessa forma, os economistas consideram que a gratuidade dos estudos nas universidades públicas equivale à outorga de uma subvenção para as categorias sociais mais abastadas, em detrimento das mais pobres (HANSEN; WEISBROD, 1969 *apud* CARNOY, 2003). Alguns chegam mesmo a afirmar que a taxa de rentabilidade social do investimento no ensino fundamental é mais elevada do que nos níveis superiores (PASCHARAPOLOS, 1985 *apud* CARNOY, 2003).

As principais reformas fundadas na equidade empreendidas nos países em desenvolvimento focalizam às categorias mais desfavorecidas da população a possibilidade de se beneficiarem de um ensino de qualidade; têm como alvo grupos

que acumulam hiatos de qualidade no plano educativo a exemplo das mulheres, dos negros e da população rural. A atenção particular prestada à educação das mulheres deve-se à razão de seu papel primordial no desenvolvimento econômico, nas mutações sociais, na educação das crianças e no planejamento familiar. A elevada taxa de fecundidade e a baixa expectativa de vida ao nascer estão associadas a uma forte taxa de analfabetismo das mulheres (UNESCO, 1993, p. 29; CARNOY, 1992 *apud* CARNOY, 2003). Nos países da OCDE, tais reformas se centram nos alunos “de risco” (mais desfavorecidos do ponto de vista econômico) ou apresentam necessidades especiais no âmbito do sistema educacional e privilegiam as medidas suscetíveis de aprimorar a taxa de sucesso escolar.

2.1.1.4 As reformas de motivação social

As reformas de motivação social são fundamentadas na tese de que a sociedade de conhecimento e informação apresenta um conjunto de impactos e mudanças dirigidos para a estrutura e para os serviços oferecidos por uma instituição social como a universidade, o qual, requer uma mudança no estilo do processo de tomada de decisões substantivas, as quais, já não são mais baseadas em taxas de retorno, em pautas de competitividade do mercado, ou na eficiência terminal. Trata-se de decisões sobre os custos de oportunidade que implica em enfrentar ondas constantes de mudanças para estar em dia nas fronteiras do conhecimento (DIDRIKSON, 2003). Segundo esta tese, as implicações das decisões já não são mais de curto, senão que de longo prazo e por isso têm que ser estratégicas porque delas dependerá o futuro da instituição. Os caminhos e desafios que agora se apresentam não dependem exclusivamente de soluções econômicas ou produtivas, mas também de outras que estão fora destes âmbitos e se encontram “no da cultura, nos meios, na tecnologia, no conhecimento, no bem-estar social e na possibilidade de um novo desenvolvimento relacionado com a aprendizagem social da população” (DIDRIKSON, 2003, p. 125).

Buscam, portanto, transformar a educação em um sistema de educação permanente e para toda a vida, capaz de desenvolver uma aprendizagem social através da educação superior e universitária que implica na “promoção de habilidades e capacidades específicas, dentro de um conjunto de áreas modernas

da ciência e da tecnologia em relação com uma determinada articulação da sociedade para alcançar um desenvolvimento econômico justo, democrático e equitativo” (DIDRIKSON, 2003, p. 125).

Para o alcance dessa aprendizagem social é necessário mudanças estruturais nas instâncias de organização das universidades, bem como políticas educacionais gerais, tendo como requisitos: elevar o financiamento da educação em todos os níveis; formar os atores centrais do processo de produção e transferência de conhecimentos e novas tecnologias, desenvolvendo a qualidade e a capacidade criativa dos trabalhadores do conhecimento; definir prioridades estratégicas; transformar radicalmente a administração e a gestão da política educacional; propor como meta a universalização da educação média superior e a educação superior (DIDRIKSON, 2003, p. 127-128).

Para tanto, a universidade deve adotar uma política de cooperação para a inovação acadêmica entendida como “um signo distintivo das orientações que podem fazer aparecer um novo modelo de instituição social” (DIDRIKSON, 2003., p. 152) e que, não sendo espontâneo requer organização, direção e administração de forma que seja possível se elevar em patamares cada vez mais altos e frequentes os níveis de inovação e criatividade. Segundo a concepção do autor citado, numa inovação acadêmica o elemento que deve ser bastante considerado é o seu processo de constituição no qual se constrói o cenário da inovação demarcando o momento em que “a mudança aparece como um ponto de ruptura e de trajetória de não retorno” (DIDRIKSON, 2003, p. 152). Vê-se que o autor aponta como característica da inovação acadêmica a irreversibilidade da mudança, donde se conclui que nem toda mudança institucional, ainda que estrutural, pode ser concebida como inovação.

Para que as mudanças inovadoras ocorram, a instituição deve implementar duas políticas institucionais sucessivas que dão base de sustentação à inovação acadêmica. A primeira se refere à política de articulação que se refere ao início de um processo de integração das diferentes atividades acadêmicas e das funções e serviços substanciais da universidade. Busca uma articulação horizontal para integrar as demandas potenciais dentro de processos e resultados e pretende romper com a tradição na qual a inovação acadêmica surge como resultado de um impacto externo ou de adaptação às demandas sociais ou econômicas. Este

esquema, segundo o autor, está superado porque dá margem a uma tendência não criadora.

Uma política de articulação das diferenças, como primeiro nível da política de mudança, se refere a uma tomada de decisão interna, autônoma, que percebe com clareza, a maneira como aparece a mudança e a faz emergir. A ideia de “articular” implica numa visão de longo prazo num compromisso com o processo de longo alcance, assim como em provisão de financiamento adequado e estável e de recursos humanos trabalhando em condições de permanência.

A segunda política diz respeito ao avanço da articulação para a cooperação, considerada chave da mudança de longo prazo na direção do pleno desenvolvimento da inovação acadêmica. A cooperação não é uma combinação aritmética de elementos similares, senão sua conjunção, seu casamento. “Trata-se da relação integrada de elementos e ainda de símbolos de trajetória diferentes. Não é só de uma complementariedade dos impactos acumulativos, ou de relações entre pares o que define uma política de cooperação inovadora” (DIDRIKSON, 2003, p. 153).

Uma política de cooperação para a inovação acadêmica, segundo a proposta do autor, deverá ter como ações estratégicas:

- A. Substituir a liderança concentradora e hierárquica por um esforço afinado de diferentes setores e estruturas;
- B. Contrapor uma concepção de ruptura radical a uma imagem de trajetória consensuada entre os atores sociais e a economia;
- C. Adotar a reciprocidade como princípio básico;
- D. Abrir a possibilidade de vinculação e cooperação externa com instituições nacionais ou estrangeiras mantendo uma permanente flexibilidade nas estruturas acadêmicas.

Com relação a esta última ação que projeta a cooperação para além dos muros da instituição, tem surgido uma estratégia conhecida como organização em redes onde diferentes universidades intercambiam suas inovações, trocam experiência e cooperam entre si numa relação de igualdade e de reciprocidade. Não se trata de relações entre polos mais experientes com outros menos experientes para apoiar projetos acadêmicos. Essa cooperação, entendida mais como assessoria e orientação do que como cooperação, gera inércia própria das relações

rígidas de hierarquia e subordinação onde a existência de uma autoridade formal e uma normatividade excessivamente detalhada tolhe o caráter criativo da atividade acadêmica.

A organização em rede também tem se expandido no âmbito interno da instituição representando uma incrementada eficácia nos processos de tomada de decisão, na sua descentralização, em sua maior participação horizontal, com maior delegação de responsabilidades e autoridades, e de uma ampla integração de unidades autônomas. Trata-se, segundo a concepção de Dill e Sporn (1995, p. 218-219 *apud* DIDRIKSON, 2003, p. 200.) de uma organização cooperativa na seguinte perspectiva:

[...] as organizações em rede têm a arquitetura diferente das estruturas desenhadas hierarquicamente, os recursos não são concentrados no centro, nem distribuídos para as unidades básicas; o conhecimento e as competências se distribuem para toda a instituição e residem em múltiplos lugares. Nem todas as unidades operativas interatuam em um meio ambiente comparável, nem possuem os mesmos recursos; elas podem jogar diferentes papéis dentro da organização. No desenvolvimento de novos serviços ou estratégias algumas unidades exercem um papel de liderança, enquanto outras exercem um papel de apoio. A integração é facilitada através de valores compartilhados, de standards comuns, extensa comunicação horizontal e a socialização. Algumas estruturas, tais como os projetos grupais e as equipes de trabalho são unicamente temporais. A organização em rede depende de um planejamento e de um sistema de orçamento forte e flexível, assim como de incentivos comuns.

Estas reformas de motivação social têm como característica o impacto que provocam na forma de governo interno da instituição, a definição de suas políticas e a maneira como se tomam as decisões acadêmicas e organizacionais, no entanto, como adverte Clark (1998 *apud* DIDRIKSON, 2003) o objetivo é a eficácia social da educação superior e não só a eficiência interna da instituição frente as demandas externas.

Como se pode perceber, a avaliação no sentido governamental, corresponde a uma política pública que requer do governo opções políticas frente às reformas postas no cenário da educação.

2.1.2 O discurso da política educacional global do Estado-avaliador

O Estado-avaliador tem como objetivo essencial assegurar a mobilização contínua do sistema de ensino superior por meio da avaliação periódica de sua produtividade, seu desempenho e sua utilização de recursos públicos” (NEAVE, 2012, p. 676). Emergiu do contexto europeu configurando-se inicialmente como uma série de medidas próximas da considerada administração rotineira necessária para que os sistemas de ensino superior se mantivessem em atividade, posteriormente, essas medidas foram amadurecidas ao ponto de tornarem-se “um movimento autoconsciente e deliberado para situar a relação entre ensino superior, governo e sociedade sobre um conjunto de princípios e procedimentos operacionais radicalmente distintos” (NEAVE, 2012, p. 676). Atualmente o Estado-avaliador é uma política educacional transnacional (NEAVE, 2012, p. 676).

Segundo o autor, esse tipo de Estado tem suas raízes inscritas nas três crises inter-relacionadas ocorridas na Europa Ocidental em meados da década de 1980. A primeira se instalou quando as demandas sociais se ampliaram em escala muito além da expectativa dos estados nacionais que não se encontravam com recursos financeiros suficientes para atendê-las. A primeira onda dessa crise ocorreu na década de 1960 quando o ensino superior teve que ir “além de sua missão histórica de socializar as futuras elites políticas, [assumindo] a tarefa mais complexa de ensino superior em massa” (NEAVE, 2012, p. 677).

A segunda onda foi mais radical em função de metas muito ambiciosas para a universalização do acesso. Como resultado dessas metas na metade da década de 1990, alguns países, a exemplo da França, atingiram o estágio de universalização. Outros, estipularam a universalização como a meta oficial das políticas de ensino superior. O autor cita a Grã-Bretanha e a Holanda que propuseram como meta “até o ano 2010, ter mais do que 50% do grupo em idade relevante cursando o que agora é moda chamar de “Educação Terciária” (NEAVE, 2012, p. 677) e informa que a universalização é atingida quando se atende 40% da população na faixa etária apropriada.

A segunda crise se instalou quando, nesse processo de universalização, os custos com a manutenção das universidades – que o Estado financiava e controlava praticamente sem participação do setor privado - chegou a 95% de sua receita. Na

matrícula dos estudantes universitários na Europa Ocidental, o setor privado participava minimamente. Diante desse quadro, os Estados-nação começaram a ter dificuldades de recursos financeiros para atender uma demanda tão massiva. Além das financeiras havia também as dificuldades administrativas. O sistema universitário não estava preparado para “a onda de estudantes [que] engolfava o ensino superior, impondo ao mesmo tempo uma política de “*crecimiento zero*” em relação ao tamanho da classe acadêmica” (NEAVE, 2012, p. 678, grifo do autor). Foi preciso uma reengenharia do sistema que estava imerso na terceira crise: a de produtividade e de eficiência.

O Estado-avaliador surge então como política pública global que transformou “um procedimento administrativo em uma teoria completamente formulada, que redefiniu a própria dimensão operacional e transformou radicalmente o que se acreditava ser uma “relação apropriada e eficaz” entre o ensino superior e a sociedade” (NEAVE, 2012, p. 679). Seu foco é a eficiência operacional do sistema de ensino superior que “assumiu a forma de uma nova atribuição de elementos de controle e de responsabilidade, antes centralizados na administração nacional, e sua realocação, por vezes no âmbito das autoridades regionais, por vezes nos próprios estabelecimentos de ensino” (NEAVE, 2012, p. 681.).

Sob a perspectiva de políticas públicas, segundo o autor, ele representa uma forma particular de descentralização administrativa e de devolução de poder que pode ser evidenciada na França, na Espanha, na Itália, na Bélgica, em 1988, onde houve a divisão de um sistema de ensino superior até então nacional em duas comunidades linguísticas – uma de língua flamenga e outra de língua francesa. Cada uma das comunidades belgas desenvolveu sua forma institucional muito específica de política de avaliação. O mesmo ocorreu com as treze Comunidades Espanholas Autônomas, e com as políticas suecas para o ensino superior.

A forma que o Estado - avaliador utiliza para atingir seu objetivo de minimizar o poder da administração governamental central é um sofisticado sistema de indicadores – denominado pelo autor de “nova instrumentalidade” -. Inicialmente os indicadores foram concebidos como “um suplemento, uma série de índices mais precisos, que serviam, acima de tudo, a necessidades internas de “*orientação do sistema*” (NEAVE, 2012, p. 681, grifo do autor). Posteriormente seu objetivo foi ampliado ao serem concebidos como instrumentos de “atualização e aumento de

eficiência da relação existente entre as universidades e a sociedade” (NEAVE, 2012, p. 681). Focando aspectos fundamentais para a eficiência operacional das universidades, esses indicadores apontam novos parâmetros para a utilização dos recursos acadêmicos, tais como:

compressão orçamentária, produtividade do tempo acadêmico, flutuação da razão discente/docente, número de estudantes graduados dentro do prazo legalmente permitido, número de doutores e doutorados produzidos em áreas consideradas relevantes para o futuro da nação, publicações avaliadas por pares, patentes registradas ou contratos extraordinariamente extensos assinados com empresas em destaque entre outros. (NEAVE, 2012, p. 686-687).

Além disso, o sistema de indicadores também objetiva relativizar a homogeneidade legal cujo conceito é considerado um constructo regulador muito importante da relação entre ensino superior e sociedade. Trata-se da homogeneidade concedida pelos “procedimentos de coordenação do sistema estabelecidos de longa data por leis, decretos, supervisão financeira e sistemas estritos de prestação de contas” (NEAVE, 2012, p. 679). Esses procedimentos engessavam muito os sistemas de ensino com o entendimento de que todas as universidades públicas são juridicamente iguais e, portanto, têm o mesmo status, dificultando, assim, as possibilidades de surgir uma diversidade de instituições com formatos diferentes. Ademais, eles determinavam os contornos das mudanças necessárias de forma padronizada para todas as universidades através de atos formais e legais que obrigavam o seu cumprimento, além de traduzirem procedimentos demorados e dependentes do processo político em nível nacional e de longos debates na Assembleia Constituinte, por isso, tendiam a ser altamente politizados.

Com a descentralização do poder decisório proposto pelo Estado-avaliador para o nível local do sistema, as universidades e as demais instituições de ensino superior ficam mais livres para formatarem seu fazer acadêmico e para exercitarem a “capacidade e iniciativa proativas para desenvolver e moldar a instituição individualmente, ao invés de recorrer ao governo central ou ao ministério” (NEAVE, 2012, p. 680) Sua qualidade já não será regulada por lei, mas pela nova “instrumentalidade”, ou seja, pelo cumprimento dos indicadores institucionais. O acompanhamento do processo de construção e de certificação passa então a ser

feito pelos diferentes formatos de sistemas de avaliação de qualidade instituídos pelo poder local.

O autor comenta:

Não é coincidência que viesse a ser a França – uma nação onde a homogeneidade legal permaneceu como parte da tradição revolucionária de igualdade perante a lei – a estabelecer a primeira das instituições modernas de evolução e supervisão, em grande parte como um esforço para quebrar o impasse político que por muito tempo vinha bloqueando as políticas de ensino superior. Não menos importante foi seu objetivo paralelo – estabelecer um mecanismo de revisão e avaliação com o objetivo de fortalecer a capacidade institucional de inovação e iniciativa autodeterminadas. (NEAVE, 2012, p. 689).

Comentando sobre o dinamismo do Estado-avaliador, o autor cita que atualmente já existe um bom número de sistemas nacionais que se instituíram enquanto sistemas formais de avaliação no sentido moderno. A primeira iniciativa surgiu em 1985, com a criação do Comitê Francês de Avaliação Nacional. Em 2002, havia cerca de 30 sistemas diferentes de ensino superior que faziam parte da Rede Europeia de Agências de Certificação de Qualidade, criada na Finlândia em 1998, com cerca de 34 agências que se dedicavam à Avaliação e Certificação.

Para Neave o poder do Estado-avaliador consiste na sua capacidade de confirmar se, de fato, as políticas públicas estão sendo adotadas e se cada universidade está cumprindo seu compromisso com o avanço delas. Consiste também na sua eficiência para gerar informações em diferentes níveis operacionais. E assim se pronuncia:

Em termos claros, o Estado-avaliador exerce atualmente, para o mundo universitário, uma função muito semelhante à do Santo Ofício em uma época já longínqua. A avaliação institucional serve para lembrar aos preguiçosos as terríveis consequências do pecado renitente. Sua teologia tem sua contrapartida em rigores e ortodoxias da eficiência econômica. (NEAVE, 2012, p. 690).

Por conta de sua filiação a uma “ortodoxia da eficiência econômica”, de seu objetivo de instrumentalizar a produtividade, bem como o de minimizar o monopólio estatal/governamental na regulação das universidades, o Estado-avaliador, comenta o autor, é, por alguns teóricos e críticos, atrelado ao neoliberalismo. Admite que alguns enunciados dessa doutrina como produtivismo e eficiência tenham sido uma de suas forças indutoras, mas no seu entendimento, a escola de pensamento que

muito colaborou para a concepção do Estado-avaliador tem suas raízes em um discurso menos econômico filiado à democracia participativa “e, mais especificamente, estão relacionadas às consequências que as mudanças sociais e maior participação no ensino superior acarretaram quanto ao papel, à identidade e à responsabilidade de comunidades diferentes do Estado-nação nas questões do ensino superior” (NEAVE, 2012, p. 692). Essa escola de pensamento gira em torno de um princípio mais tarde conhecido na União Europeia como subsidiariedade, ou seja, a delegação da responsabilidade, onde precisamente os serviços são prestados. Para o autor, as duas escolas de pensamento concordam quanto à conveniência de limitar o poder do governo central. E assim, se pronuncia:

Para os teóricos do neoliberalismo, o Estado como regulador foi substituído pela noção de forças do mercado como principal regulador do desenvolvimento do sistema. Para os defensores do “comunitarismo”, o ônus mais importante de mudança exigia uma redefinição da relação entre a administração do ensino superior e o governo, sob a forma de uma parceria entre o governo central e as autoridades regionais. (NEAVE, 2012, p. 686-687).

2.2 O DISCURSO DO SENTIDO COMUNITÁRIO DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

No discurso comunitário da política de avaliação institucional percebemos enunciados denunciadores e enunciadores. Os primeiros, analisando o contexto de influência em que ela surge a interpreta como resposta às exigências dos organismos internacionais o que provoca uma enorme resistência à ideia de padrões de educação superior. O discurso é veemente contra a perspectiva de sua universalização e internacionalização e defende a soberania do Estado Nação.

Em seus argumentos, percebemos vários sentidos atribuídos a essa política: forma particular de atender aos interesses do Estado, do mercado e da comunidade acadêmica (GASPARETO, 1999; GOMES, 2003); expressão do Estado Avaliador, entendido como uma faceta do Estado Mínimo que, se desresponsabilizando de serviços prestados pelo Estado de Bem- Estar Social, a exemplo da educação pública, transfere essa responsabilidade para o mercado e utiliza-se da avaliação como estratégia para controlar sua eficácia e sua qualidade.

O atrelamento dessa política aos interesses do mercado se expressa pelo estímulo que ela confere à liberdade de escolha dos indivíduos e à competitividade entre as IES estabelecendo rankings o que pode ser comprovado pelo desenvolvimento de modelos de avaliação institucional orientados à avaliação de IES com estruturas semelhantes ou homólogas e com o fim de conseguir índices e *ratios* de gestão *standard*. Estes modelos são interpretados como a expressão metodológica e tecnológica das concepções predominantes do papel atribuído à avaliação como instrumento de prover informações sobre a qualidade das instituições de ensino superior: um papel social que permita aos “clientes” conhecer a qualidade da oferta dos serviços do sistema universitário (IBAR, 2002).

Os vínculos dessa política com os interesses da comunidade acadêmica, quando orientados pela nova economia moral do ideário neoliberal, não se dão necessariamente na defesa pela universidade pública. Eles podem ser também de natureza privatista ou corporativista (GASPARETO, 1999).

As narrativas enunciadoras costumam entender o ato avaliativo como parte integrante do exercício diuturno das funções acadêmicas e conceder ênfase ao ambiente ecológico da IES, conferindo protagonismo aos atores da comunidade acadêmica interna no processo de construção da cultura avaliativa, entendida como “um conjunto de valores acadêmicos, atitudes e formas coletivas de conduta” (RISTOFF, 1995, p. 49).

Um discurso ao qual se filiam muitos teóricos da avaliação institucional de instituições de educação superior a enuncia como um processo pedagógico de autoconhecimento. A avaliação é entendida como uma categoria imprescindível da produção contínua da IES centrada na produção da ciência e na construção da cidadania. Um de seus fortes argumentos é o de que os processos pedagógicos aliados aos de socialização além de consolidarem aprendizagens de noções científicas, consolidam também modelos de personalidade e de comportamentos sociais reforçando nos indivíduos valores socialmente aceitos. Segundo a narrativa de Dias Sobrinho (1995, p. 33),

[...] a instituição precisa saber, de forma permanente e integrada, quais são os valores dominantes nas suas atividades de ensino, pesquisa e extensão e nas suas práticas administrativas. Ela precisa exercer continuamente os seus julgamentos de valor a respeito da finalidade do seu trabalho sistemático e das relações que tecem o conjunto. É um exercício de forte sentido pedagógico. Não só permite rediscutir os projetos e prioridades

essenciais da Universidade, suas relações com a ciência, a tecnologia, as letras e as artes e suas interações com a sociedade, como também contribuir para a elaboração mais consistente dos diversos sentidos da instituição.

Outro enunciado a ser destacado é o da autoavaliação vista enquanto processo de melhoria da qualidade do fazer universitário (MARTINATTO, 1998), como estratégia para a identificação das insuficiências e das potencialidades da instituição tendo em vista a promoção de mudanças no funcionamento, e como aporte ao processo de tomada de decisões (BELLONI, 1998). A avaliação institucional é, portanto, um processo de aferição do desenvolvimento de ações, que permite o autoconhecimento institucional, a correção e o aperfeiçoamento das ações institucionais (BELLONI, 1998, p. 89).

A narrativa de Ibar (2002) defende a implantação de uma cultura de avaliação na IES. Para o autor essa implantação significa mudar a mentalidade dos seus sujeitos políticos. Trata-se de uma tarefa difícil, porém não impossível cuja exequibilidade requer um sistema de informações eficiente. Ele atribui importância singular ao sistema de informação da instituição enquanto mecanismo de promoção da adesão dos indivíduos ao processo de avaliação. Para ele, esse sistema tem como função tornar transparentes os objetivos da avaliação institucional; os componentes que serão avaliados; a natureza das informações que serão coletadas; e a utilização dos resultados da avaliação. Afirma que se estas informações foram devidamente divulgadas e esclarecidas aos sujeitos implicados na avaliação, muito provavelmente, eles estarão mais propensos a contribuir com a mesma e conscientes da sua necessidade para a existência da própria IES.

A cultura avaliativa, construída como resultado de mudança, a seu ver, fomenta a busca contínua de atualização e de auto superação pelos atores sujeitos, bem como, de autorregulação institucional em nível das estruturas de poder, assegurando, assim, sintonia com as transformações operadas no entorno, na economia, na ciência e tecnologia. Pressupõe o envolvimento e a disposição de cada ator sujeito da comunidade acadêmica da IES em buscar patamares superiores de qualidade e de relevância do seu trabalho.

No plano dos atores-sujeitos, a mudança está na busca de atualização, de aprimoramento profissional, de maior qualificação do fazer. Poderia ser traduzida na reconstrução do projeto profissional e do pedagógico com repercussões no projeto

de vida de cada um. No plano das estruturas de poder da IES, a mudança se traduz no funcionamento eficiente e eficaz, nos planos operacionais, no plano institucional de desenvolvimento, no funcionamento de mecanismos de autorregulação e na responsabilidade para com sua destinação social de instituição encarregada de desenvolver a pesquisa, o ensino e a extensão. “Quanto mais os projetos de vida e profissionais e os planos operacionais e estratégicos forem expressão da avaliação institucional, mais a cultura de avaliação terá conseguido enraizar-se e consolidar-se” (GASPARETTO, 1999, p. 83).

É possível perceber nesse discurso, recomendações relativas à necessidade de que as instituições deem tempo para o amadurecimento do processo; que este não seja neutro nem excludente; que incida sobre os aspectos e dimensões cruciais da vida e do fazer acadêmico condenando o uso de mecanismos de premiação ou punição dos atores-sujeitos, os quais, devem sentir a necessidade do processo de avaliação para desenvolver planos de melhoria contínua. A adesão ao processo deve ser necessariamente voluntária, evitando-se, portanto, qualquer forma de pressão ou de participação compulsória. Por isso, é fundamental “evitar associar a avaliação à sanção, deixando claro que ninguém pode se sentir ameaçado ou agredido na sua independência e autonomia” (ANDRIOLA, 1999, p. 357).

A narrativa de Muños e Fernández Díaz (1991) enuncia o clima da instituição como um dos fatores bastante favoráveis à construção de uma cultura de adesão e participação voluntária no processo de avaliação institucional, dado ser um dos indicadores de qualidade das instituições educativas, “tendo sido estudado amplamente dentro da linha de investigação sobre eficácia institucional tanto no contexto americano como no europeu, nas últimas décadas. Segundo as autoras, a Espanha vem paulatinamente se incorporando a este movimento” (MUÑOS; FERNÁNDEZ DÍAZ, 1991, p. 501). A preocupação pelo tema tem origem no mundo empresarial, vinculada ao estudo de elementos organizativos e de produtividade e eficácia. Quando transportado para o terreno educativo, centra atenção na relação entre clima institucional e rendimento acadêmico, atitudes, satisfação no trabalho, participação, entre outras. (MUÑOS; FERNÁNDEZ DÍAZ, 1991, p. 502). As autoras enunciam o clima institucional como sendo o

conjunto de características psicossociais de um centro educativo, determinadas por fatores ou elementos estruturais, pessoais e funcionais da instituição que, integrados em um processo dinâmico específico, conferem um peculiar estilo ou tom à instituição, que, por sua vez, condiciona distintos produtos educativos (FERNÁNDEZ DÍAZ; ASENSIO, 1989, p. 53).

Para as citadas autoras, o conceito de clima institucional tem um caráter multidimensional e global e é dotado de muitas variáveis: a estrutura organizativa, tamanho, formas de organização, estilo de liderança, qualidades dos membros (professores, alunos, etc.), comunidade na qual a instituição está integrada (FERNÁNDEZ DÍAZ; ASENSIO, 1989, p. 53).

Além dessas variáveis até aqui discutidas, vários estudos argumentam a favor da definição de princípios como eixos norteadores do processo de avaliação institucional de universidades em nível comunitário. O princípio de globalidade orienta a avaliação das instituições educacionais para tomar o desempenho global da instituição como objeto. Orienta avaliar seus processos de funcionamento e seus resultados, identificando os fatores favoráveis ao bom andamento e aqueles responsáveis pelas dificuldades, buscando a superação (BELONI, 1998, p. 355-356). Por outro lado, “a globalidade instaura horizontes de aproximação e perspectivas de integração [...] no sentido de que a avaliação institucional precisa procurar estabelecer uma compreensão integrada e articulada do conjunto da universidade” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 45).

O princípio de sistematicidade, orienta a avaliação para que seja sistemática atuando como um instrumento de estímulo ao aprimoramento da qualidade das atividades, evitando a perda de continuidade do processo e o desperdício de tempo e energia, e, ainda, contribuindo para que seja sistematicamente verificado o atendimento dos objetivos e finalidades da instituição (BELONI, 2001, p. 89).

O princípio da continuidade orienta no sentido de que a avaliação seja um processo contínuo, instaurado no cotidiano da instituição, como cultura, atuando como “fonte permanente de produção de sentidos e questionamentos a respeito das finalidades essenciais da instituição” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 46).

O princípio da transparência aparece no discurso quase como um exemplo do direito à informação. Percebe-se a insistência em afirmar a necessidade de que as atividades inerentes à avaliação, bem como seus resultados sejam amplamente

divulgados para todos os atores-sujeitos, todos os interessados, e todos os indivíduos por eles afetados.

Finalmente, o princípio da flexibilidade, reconhecendo a avaliação como um processo em permanente construção coletiva, orienta os procedimentos e os instrumentos de avaliação para que sejam adaptáveis e flexíveis, permitindo alterações no curso do desenvolvimento do processo sem, contudo, significar permissividade ou negligência (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 45).

As tipologias da avaliação também são enunciadas por esse discurso em dois formatos: avaliações internas e externas. A primeira ocorre quando é desenvolvida pela própria instituição universitária e tem caráter eminentemente voluntário. Trata-se de uma autoavaliação ou uma avaliação autorregulada (FRACKMANN; MAASSEN, 1987). Autores como Kells e Vught (1988), destacam algumas condições gerais que devem cumprir todo sistema de avaliação autorregulado:

- ✓ O propósito da avaliação deve ser duplo: assegurar a qualidade e conseguir melhorias.
- ✓ A avaliação deve estar centrada na instituição, ao invés de ser comparativa ou ter caráter governamental.
- ✓ A avaliação deve ter aspectos internos e externos (autoavaliação e avaliação por visitantes externos).
- ✓ A autoavaliação deve ser a peça fundamental da avaliação.
- ✓ As medidas de qualidade que se utilizem na avaliação devem ser consensuadas, tanto as de caráter geral, como as referidas as metas dos programas.
- ✓ A avaliação deve ocorrer regular e ciclicamente.
- ✓ A avaliação deve ser global. Todas as unidades devem ser avaliadas em cada ciclo.
- ✓ O processo deve ter consequências. Os planos da instituição devem ser afetados pela avaliação.
- ✓ As equipes externas de revisão devem estar constituídas por colegas experientes, eleitos sem vieses.
- ✓ Os resultados detalhados das visitas e dos estudos devem ser confidenciais.

✓ Deverá ser proporcionada ao público uma informação resumida da situação da instituição, obtida através da análise do processo de avaliação.

Nas avaliações autorreguladas o autoestudo costuma ser o elemento fundamental, pois, sendo decidido e formatado pela própria instituição, busca satisfazer suas necessidades internas de autoconhecimento para saber exatamente o que se está fazendo, com que grau de perfeição e a que preço, de modo que se possa estabelecer um sistema racional de prioridades para aumentar a efetividade da instituição (FURUMARK, 1981).

Segundo a narrativa de Chambers (1984) podem ser consideradas como objetos do autoestudo as seguintes partes centrais de uma instituição:

- ✓ A missão, metas e objetivos da instituição.
- ✓ Os programas e currículos.
- ✓ Os resultados que se conseguem e que se esperam conseguir.
- ✓ A política de admissão dos alunos.
- ✓ Os serviços que se proporciona aos estudantes.
- ✓ O papel do professorado em relação às metas da instituição e às necessidades dos alunos.
- ✓ A organização administrativa como veículo que facilita as funções docente e de aprendizagem.
- ✓ O papel da equipe dirigente como responsável pelo cumprimento dos objetivos.
- ✓ As políticas e práticas de orçamentos, planejamentos e de contabilidade.
- ✓ Os serviços de biblioteca e de computadores para uso dos estudantes.
- ✓ A adequação de seus edifícios e de seus equipamentos.
- ✓ Seus catálogos, publicações e relações públicas.
- ✓ Sua abertura à inovação, à experimentação e ao crescimento futuro.

Kells (1988) realça como fato essencial e diferenciador dos autoestudos sua tendência a se fixarem fundamentalmente na efetividade das instituições e destaca nove características como fatores de êxito. Uma delas é a motivação interna no sentido de que ele seja assumido pelos implicados como uma necessidade da instituição e não como uma obrigação imposta ou mera resposta a um imperativo

externo. Uma segunda característica diz respeito ao nível de comprometimento dos dirigentes da instituição para com o processo de avaliação institucional. O compromisso destes dirigentes deve ter visibilidade para todos os componentes da instituição e no caso de universidades dependentes do Estado, se recomenda que as pessoas que exercem algum tipo de autoridade sobre elas estejam também comprometidas com o processo de autoavaliação. Uma terceira característica diz respeito à adequação do formato do autoestudo às circunstâncias de cada instituição, na medida que a experiência positiva resultante de uma autoavaliação funciona como elemento de grande ajuda às novas tentativas e fator de fomento à colaboração. Como quarta característica, o autor recomenda que o processo deve ter como propósito, esclarecer e valorar as metas da organização, com o fim de melhorar a situação da instituição.

A credibilidade das pessoas que intervêm no processo de autoestudo é apontada como sendo a quinta característica. Elas devem ser adequadas, úteis e representativas de todos os estratos da instituição. A sexta característica se refere à necessidade de que a direção do processo seja da responsabilidade de um grupo eficaz. A sétima diz respeito à necessidade de se estudar e estimular a capacidade de uma instituição para funcionar efetivamente. A oitava característica aborda a necessidade de visibilidade dos resultados do processo através de relatórios adequados à audiências de diversos níveis e interesses. Finalmente a nona afirma que o principal resultado do processo avaliativo deve ser o desenvolvimento de um sistema de investigação institucional, de autoanálise e de automelhoria.

Como se vê, o fato de o discurso comunitário atribuir maior protagonismo aos atores-sujeitos internos da instituição educativa não exclui a participação de atores externos a esta instituição, ao contrário, se recomenda o uso de avaliação externa dentro do processo de avaliação interna ou autoavaliação institucional de natureza autorregulada. Trata-se, portanto, de se incorporar ao autoestudo um olhar imparcial, distanciado das situações do contexto do objeto da avaliação. Para esse olhar, o discurso aponta duas formas. Uma delas é o uso do sistema de revisões por pares. Esta modalidade de avaliação “se fundamenta na hipótese de que o sistema universitário é tão complexo que os que estão imerso nele são os mais capacitados para opinar sobre a qualidade ou o bom funcionamento das instituições universitárias” (MORA RUIZ, 1991, p. 76-77). Para seu desenvolvimento, geralmente

são usadas equipes de avaliação externas à instituição, mas também poderão ser usadas equipes internas ou mistas, desde que sejam compostas de pares, pessoas reconhecidas como conhecedoras do objeto a ser avaliado e, portanto, gozando de maior aceitabilidade pelos indivíduos e grupos que serão avaliados.

No caso da hetero-avaliação, trata-se de tipo de avaliação necessariamente realizada por avaliadores externos, ou seja, avaliadores que não sejam atores-sujeitos do processo avaliativo em nível comunitário. Seus resultados serão incorporados ao processo de autorregulação institucional. Nesta modalidade de avaliação geralmente se utiliza o sistema de indicadores de rendimento, os quais são “geralmente quantitativos que possibilitam informação operativa sobre o funcionamento das instituições e sobre sua eficácia” (MORA RUIZ, 1991, p. 76-77).

2.3 O DISCURSO DO SENTIDO PROFISSIONAL DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

O sentido profissional da avaliação vem sendo construído a partir do momento em que o campo desta área começa a se consolidar firmando-se como uma profissão específica cujo trabalho já não mais se confunde com o da pesquisa nem com o de controle. Até então, precisamente no período anterior à década de 70, como vimos, os avaliadores, emersos em uma crise de identidade, não percebiam bem seu papel e se confundiam com investigadores, administradores de testes, professores, organizadores ou filósofos; não contavam com organizações profissionais dedicadas à avaliação enquanto especialidade, nem com publicações especializadas nesta área (STUFFLEBEAM; SHINKFIELD, 1995, p. 40).

A partir da década de 70, os avaliadores educacionais iniciam um movimento para a profissionalização desta especialidade. Surgem publicações específicas da área, intercâmbios de profissionais; muitas universidades começam a oferecer cursos de metodologia avaliativa, marcando bem as diferenças da metodologia da pesquisa que até então orientava o trabalho do avaliador; algumas universidades dos Estados Unidos começaram a oferecer cursos de graduação em avaliação; fundaram-se centros para a investigação e o desenvolvimento da avaliação entre outras iniciativas que instigaram a sua profissionalização (STUFFLEBEAM; SHINKFIELD, 1995, p. 40).

Dessa forma, a avaliação profissional vem contribuindo para a qualidade técnica da política de avaliação institucional em nível mundial na medida em que vem construindo um acervo de modelos, técnicas e instrumentos com a finalidade de avaliar a qualidade da educação dos sistemas de ensino. Além das agências de credenciamento largamente utilizadas nos Estados Unidos e na Europa, vem construindo modalidades para o seu exercício profissional, das quais destacamos a meta-avaliação, o sistema de credenciamento institucional, o comitê de pares, a certificação profissional e o merit pay.

2.3.1 A meta-avaliação

Utilizada pelos especialistas como meio de assegurar e comprovar a qualidade das avaliações, a meta-avaliação tem a função de avaliar avaliações; supõe julgar o valor e o mérito de tudo o que representa e faz a profissão: serviços de avaliação, utilização das avaliações, preparação da avaliação, investigação avaliativa e desenvolvimento organizativo (SCRIVEN, 1975; STUFFLEBEAM, 1978). Utiliza as normas aceitas pela profissão e trata de assegurar que sejam cumpridas e que sejam constantemente revisadas e atualizadas. Para desenvolvê-la, um comitê (JOINT COMMITTEE, 1981) formado por doze organizações profissionais, publicou uma série de normas para julgar as avaliações dos programas, projetos, instituições e materiais educativos, estabelecendo mecanismos para atualizá-las e revisá-las e facilitar seu uso. Estas normas têm sido utilizadas como parâmetros para avaliar os padrões de justiça e qualidade das avaliações. Buscam a Deontologia da avaliação, ou seja, o estudo do caráter ou modo de ser do exercício profissional da prática avaliativa, bem como o estudo dos direitos e deveres dos sujeitos desta prática, visto que os códigos deontológicos se colocam entre os planos ético (dever) e legal-jurídico (regulação).

As normas do Joint Committee on Standards for Educational Evaluation aconselham que os avaliadores e os avaliandos ou clientes cooperem entre si para que as avaliações possam cumprir quatro condições fundamentais:

✓ Uma avaliação deve ser útil: deve estar dirigida à pessoas ou grupos que estejam diretamente relacionados com o objeto que está sendo avaliado ou que sejam seus responsáveis diretos. Deve ajudar-lhes a identificar e examinar os

aspectos positivos e negativos deste objeto. Deve enfatizar e propor questões importantes. Deve proporcionar-lhes relatórios claros e oportunos. Em geral, deve oferecer-lhes não só informações sobre virtudes e defeitos do objeto avaliado, mas também propor soluções para aperfeiçoá-lo.

✓ Deve ser viável/ exequível. Deve empregar procedimentos avaliativos que possam ser utilizados sem problemas. Deve considerar e aplicar controles razoáveis sobre aquelas forças políticas que possam, de alguma maneira, comprometer sua evolução. E devem ser dirigidas de modo eficiente.

✓ Deve ser ética. Deve estar baseada em compromissos explícitos que assegurem a necessária cooperação, a proteção dos direitos das partes implicadas e a honradez dos resultados. Ademais, deve proporcionar um relatório equitativo que revele todas as virtudes e defeitos do objeto.

✓ Deve ser exata. Deve descrever claramente o objeto em sua evolução e em seu contexto. Deve revelar as virtudes e os defeitos do plano de avaliação, dos procedimentos e das conclusões. Deve estar livre de influências e proporcionar umas conclusões válidas e fidedignas.

As agências profissionais de avaliação têm sido recomendadas como um meio de evitar tendenciosidades. Parece consenso nos estudos dos teóricos da área o corolário de que os processos avaliativos devem ter “um olhar de fora”, um olhar teórico e ético de especialistas imparciais que não estejam envolvidos no contexto do objeto avaliado e que sejam, portanto, passíveis do necessário distanciamento no ato de emissão de juízo de valor ou de mérito. Os avaliadores profissionais devem cumprir os requisitos de equidade, abominando as formas de coerção e afirmando “a garantia de respeito aos sentidos produzidos socialmente, a liberdade de expressão, a participação, sobretudo colaborando para a justiça social e não para as desigualdades e a exclusão” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 139-140). Toda avaliação deve se desenvolver segundo uma certa racionalidade técnica capaz de oferecer informações objetivas e críveis e produzir resultados confiáveis, no entanto, a técnica jamais deve ter primazia sobre a ética.

2.3.2 O credenciamento institucional

Na atualidade, a avaliação institucional na Educação Superior apresenta uma forte tradição de credenciamento. Surgida nos Estados Unidos, é, neste país, normalmente realizada por agências especializadas privadas e mantidas pelas próprias universidades e associações profissionais. O credenciamento é concedido à instituição na sua globalidade, incluindo as atividades de ensino, pesquisa e extensão e os demais aspectos de infraestrutura, gestão e serviços. Os processos são normalizados pelas agências e instituições e seguem as mesmas fases: autoavaliação realizada pelas instituições e tendo como referência suas metas e seus objetivos; a avaliação externa por pares universitários; resposta da instituição ao relatório da comissão externa. Com base nestes documentos, a agência credencia, recredencia ou descredencia a instituição universitária (MORA RUIZ, 1998, p. 35-36).

Este processo de credenciamento, amplamente aceito como mecanismo de avaliação em vários países, apresenta procedimentos comuns e consensuados entre as diferentes agências, os quais, segundo MORA RUIZ (1998, p. 35-36) têm como características: a) não se avalia a qualidade absoluta, entendida como excelência, e sim os resultados obtidos em face das metas propostas; b) cada instituição protagoniza seu processo; c) há uma combinação e uma complementação entre avaliação interna e externa; d) os indicadores de rendimento têm peso secundário; e) não se fazem classificações (“rankings”) entre as universidades.

Nos Estados Unidos, o processo engloba as IES como um todo, mas na adaptação feita pela Holanda e nos países que seguiram seu modelo, a avaliação vem se desenvolvendo em etapas e só agora será, pela primeira vez, tentada a inclusão dos aspectos gerenciais. O sistema começou pelos cursos e disciplinas com autoavaliação e avaliação externa por especialistas nas áreas do conhecimento. Só nesse âmbito levou cerca de cinco anos para consolidar um procedimento. “O que a experiência internacional deixa claro é que não é cumprindo uma lista de itens que se consegue avaliar universidades” (CASTRO, 2001, p. 16). Dados objetivos e indicadores são parte do processo, mas o processo é de natureza conceitual e qualitativa, como se pode verificar na relação dos *standards* usados

pela Agência de *accreditation* da região de New England, uma das mais antigas dos EUA. Esses *standards*,²⁵ abaixo explicitados, compõem o roteiro do autoestudo, primeiro passo de um processo de *comprehensive accreditation*:

- Standard 1.* Missão e objetivos
- Standard 2.* Planejamento e avaliação
- Standard 3.* Organização e governo
- Standard 4.* Programas e instrução
- Standard 5.* Professores
- Standard 6.* Serviços aos estudantes
- Standard 7.* Biblioteca e recursos de informação
- Standard 8.* Recursos financeiros
- Standard 9.* Recursos físicos/instalações
- Standard 10.* Transparência (*public disclosure*)
- Standard 11.* Integridade

A título de exemplo, a autora destaca o *Standard 11* para situar a amplitude deste sistema de *comprehensive accreditation*, a nosso ver, bastante compatível com as possibilidades emancipatórias de uma avaliação. A integridade institucional é avaliada buscando se verificar se:

1. A Universidade demonstra compromisso, dá o exemplo e advoga padrões éticos em sua administração e nas relações que mantém com seus estudantes, professores, funcionários, agências externas e com o público em geral.
2. As relações da Universidade com suas comunidades internas e externas se caracterizam por confiabilidade, clareza e justiça.
3. A Universidade tem recursos para garantir honestidade acadêmica, direito à privacidade e justiça com relação aos seus alunos, professores e funcionários.
4. As políticas e procedimentos acadêmicos são aplicados equitativamente a todos.
5. A Universidade está comprometida com a liberdade de busca e disseminação do conhecimento, garantindo aos professores e estudantes a liberdade de ensino e de estudo, de questionamento e acesso a dados.

²⁵ Fonte: New England Association of Schools and Colleges, 1992.

6. A Universidade cumpre a lei e determinações das autoridades legais na emissão de diplomas etc.

7. A Universidade adere a políticas não-discriminatórias no recrutamento de funcionários e professores, nas admissões de estudantes, na avaliação e promoção.

8. O clima interno apoia a livre manifestação e convívio das diferenças.

9. A Universidade possui regras claras para lidar com conflitos e desvios de procedimentos de estudantes, professores e funcionários.

10. A Universidade relaciona-se com integridade e honestidade com as outras entidades de sua comunidade de pares.

11. A Universidade avalia periodicamente a eficácia de suas políticas e procedimentos éticos, demonstrando que esses mecanismos existem e são suficientes para a implementação efetiva de seus princípios.

Nesse sistema, a busca de credenciamento deve ser voluntária e ter como consequência a obtenção/ reafirmação de sua reputação e os benefícios de uma assessoria especializada, a troca de experiências e difusão de informações em primeira mão para a comunidade do ensino superior. O sistema matriz de credenciamento institucional, de acordo com a análise da citada autora, compõe-se de seis etapas:

1. A instituição se apresenta como candidata à agência de sua região e recebe o roteiro de dimensões/*standards* para elaborar o documento de autoestudo;

2. A Universidade candidata constitui uma comissão interna responsável pela elaboração do autoestudo e, posteriormente, por receber e acompanhar a Comissão de pares que visitará a Universidade;

3. Ao receber e analisar o autoestudo, a agência forma uma comissão de pares específica para a instituição em pauta. Essa comissão recebe o autoestudo e visita a instituição, em geral, por não menos do que três e não mais do que cinco dias úteis. A visita começa e termina em reunião com os dirigentes da Universidade e inclui a análise de documentos, entrevistas com professores, funcionários, alunos e representantes da comunidade externa da Universidade e reuniões diárias de trabalho com a comissão interna;

4. Com base no documento de autoavaliação e na visita, a Comissão de pares elabora um parecer escrito, que é encaminhado à instituição-candidata e à agência;

5. A instituição pode se pronunciar por escrito sobre o parecer da Comissão, se lhe convier;

6. O Conselho Deliberativo da agência toma a decisão final, com base nos documentos de autoestudo, o parecer da comissão de especialistas e na resposta da instituição a este parecer. Segue-se um período de monitoramento anual ou semestral das áreas ou atividades da instituição que foram alvo de recomendações e de acordo, entre os avaliadores, os dirigentes da Universidade e a agência de credenciamento.

Castro (2001) chama a atenção para o fato de que o credenciamento de instituições universitárias “deve ser aproveitado como ocasião para a universidade trocar experiências e compartilhar com “pares” e “especialistas” as suas forças e fraquezas, aspirações e ansiedades e usá-los como assessores ou consultores. Isso requer um ambiente seguro e o desenvolvimento de confiança de parte a parte” (CASTRO, 2001, p. 53). Realça que ele deve oferecer tanto o incentivo quanto os meios para que as instituições entrem em um movimento de busca e aumento da qualidade em bases sustentadas, entendendo qualidade como “sintonia” das instituições com elas mesmas e com as demandas sociais e necessidades nacionais. Ela adverte fortemente para a responsabilidade imputada ao sistema de credenciamento enquanto uma atividade profissional, argumentando que a emissão de selos de qualidade institucional requer muita competência e sensibilidade, devidos à “complexidade dos processos que a respaldam e aos riscos que se incorre de cometer injustiças não antecipadas” (CASTRO, 2001, p. 7).

2.3.3 O comitê ou comissão de pares

O Comitê ou Comissão de Pares, também chamado na literatura da área como revisão ou avaliação por pares, confere legitimidade ao poder profissional reconhecendo a competência técnica, ética e política dos profissionais, especialistas da área do objeto avaliado para emitirem juízos de mérito e de valor e elaborar pareceres técnicos. Embora atue especificamente nos marcos da avaliação

institucional externa, são constantemente convocados para diferentes atividades do processo de autoavaliação das universidades na sua fase de autoestudo. Há casos em que este comitê não faz parte de agência ou associações profissionais, sendo constituído pela própria instituição universitária ou pelo governo para fins de avaliação externa. Nesses casos, Barriga (2003) adverte para dois perigos. O primeiro é quando o grupo constituído, desvinculando-se da discussão da comunidade profissional, gera esquemas próprios de indicadores para avaliar implicando na maioria das vezes em idealizações sem a devida legitimidade. O segundo é quando tais indicadores autorreferentes implicam em exigências que muito poucas instituições os satisfazem (BARRIGA, 2003, p. 89).

2.3.4 A certificação profissional

A certificação profissional é uma modalidade de avaliação que incide sobre o desenvolvimento profissional certificando quem pode exercer determinada profissão, determinando que normas deve cumprir, e quais os mecanismos de integração à associação. Esta atividade procede da experiência dos países saxões, onde é realizada pelas associações profissionais.

No caso latino-americano, como afirma o autor, os Estados nacionais antecederam a constituição das associações profissionais. Além disso, foram os Estados nacionais que impulsionaram o desenvolvimento das profissões. Por isso, basta em nossos países o título expedido por uma universidade para um profissional poder realizar seu exercício, a exceção da profissão de advogado no Brasil, cujo exercício profissional está condicionado à aprovação no exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Vale destacar, ainda, a articulação do movimento de profissionalização da avaliação com o movimento mais geral da profissionalização e o da internacionalização da educação, para o qual ela deve ser gerida por compromissos, critérios e padrões universais compactuados e consensuados pelas organizações profissionais em nível internacional.

No caso da educação superior, uma das definições mais amplamente aceitas acerca de sua internacionalização, a vê como “um processo de introdução de uma dimensão internacional ou intercultural em todos os aspectos da educação e da

pesquisa” (KNIGHT; WIT, 1997). Para isso, a UNESCO vem coordenando e liderando uma discussão sobre o sentido da necessária cooperação internacional entre seus países membros que difere frontalmente do sentido de competitividade e mercantilização também presente no cenário internacional e liderado pelos organismos internacionais de natureza econômica e financeira, a exemplo do Banco mundial e do FMI. A Conferência Mundial da UNESCO em 1998 teve como um de seus focos a Cooperação Internacional na Educação Superior com base na solidariedade entre seus países membros. Trata-se de um processo de construção de “novos modos de criar vínculos e de colaborar para a criação de novos programas, de construir novas capacidades , de oferecer oportunidades de aprendizado etc.” (UNESCO, 2003). Tendências ou evidências como mobilidade dos estudantes e professores, internacionalização do currículo, diálogo intercultural no nível institucional, entre outras, traz requerimentos para a avaliação profissional no sentido de estabelecer instrumentos de regulação e normatização ajustados pelo Direito.

2.3.5 O sistema merit pay

Reconhecido como uma forma de se conseguir maior eficiência no sistema de educação superior, o sistema merit pay é uma estratégia de vincular a remuneração de professores à indicadores de produtividade. Surgiu de um estudo realizado por Cook (1910 *apud* BARRIGA, 2003, p. 78) no qual ele afirmava que “ao medir a eficiência acadêmica os administradores poderiam ajustar com o tempo os salários individuais à eficiência da docência e à produtividade da pesquisa”. Isso possibilitaria a mobilidade dos professores mais eficientes em busca dos melhores salários. Recomendou ainda o uso de estímulos salariais para alentar a especialização na docência e na pesquisa. É um sistema bastante utilizado em países anglo-saxônicos e tem sido denunciado como uma forma injusta de remuneração.

3 CONCLUSÕES

A análise dos discursos realizada revelou alianças e antagonismos entre seus atores sociais e sujeitos políticos no processo de constituição da avaliação enquanto campo praxiológico, e possibilitou algumas conclusões.

Observamos que o discurso do grêmio profissional, em sua ação política para transformar a avaliação amadora em uma prática profissional, é hegemônico. Foram os profissionais e seus teóricos que construíram modelos, sistemas, metodologias, técnicas e procedimentos como instrumental técnico para subsidiar o ato avaliativo, atualmente utilizado por todos os sistemas de avaliação do mundo. Pudemos conferir a importância desse instrumental na ascensão do Estado-avaliador através de um sistema altamente sofisticado de indicadores que vem disputando com o Estado o protagonismo do controle operacional e da regulação das instituições de educação superior, particularmente, das universidades, e se constituindo como uma política educacional global.

Os sistemas de credenciamento institucional e de certificação profissional também são muito utilizados nos países da Europa e nos Estados Unidos. Vemos que são formas de deslocar o poder do Estado para o poder profissional, ou seja, da política para a ciência.

Um argumento contrário a essa conclusão poderia interpretar essa hegemonia profissional como uma reserva de mercado, como forma de ampliar o poder dos profissionais na iniciativa privada em uma perspectiva mercantilista. Uma resposta possível a esse argumento seria lembrar a identidade da avaliação construída pelo discurso profissional como um serviço de interesse público. Como nos lembra MacDonald (1974), no caso de avaliação de política pública, ela jamais poderá ser vendida, no máximo poderá ser patrocinada.

Acreditamos que a avaliação educacional, mas de que um serviço, é uma instituição de utilidade pública porque gera informações sem as quais a sociedade não poderá exercer o direito do público a saber. Como tal, pode ser instalada no espaço público ou no mercado profissional do espaço privado, desde que seja imparcial, cumpra as normas deontológicas profissionais e não se configure como um negócio. Como nos adverte Vega Gil (2002), as funções públicas podem também

ser exercidas no espaço privado e isso não significa que se transformem em negócio.

Outra conclusão importante foi a capacidade desse grêmio profissional de declarar direitos, instituir identidades e sujeitos, com destaque para o avaliador externo como sendo o especialista da avaliação, de marcar diferenças entre a prática da pesquisa e a da avaliação e instituir a identidade da avaliação como um serviço prático. Convém realçar também o uso de instrumentos do campo jurídico como códigos de normas e contratos para declarar direitos e regular a profissão, construindo um caminho para que ela venha configurar-se como uma instituição.

O discurso da comunidade educativa, a nosso ver, não consegue avançar além do direito à participação, e da democratização das relações sociais. A perspectiva dos seus enunciados é muito endógena voltada para os interesses das instituições educativas, dos professores e dos demais educadores. Suas formulações de autoavaliação, autoestudo, auto relatório, avaliação interna, cultura avaliativa não avançam além do nível local, dos vínculos de solidariedade que são importantes, mas não apontam para a perspectiva das IES como instituições sociais com a obrigação de prestar contas à sociedade. A preocupação de gerar dados que possam garantir a devida transparência como contributo do direito a saber, não se fez presente no discurso. Como os principais enunciadores desse discurso pertencem à comunidade acadêmica universitária, o direito à autonomia da universidade parece inspirar a noção de que a obrigação da universidade é a de prestar contas a si mesma.

Finalmente no discurso do sentido do Estado para a política de avaliação institucional da educação superior pudemos observar a diversidade de fatores e a complexidade da trama que envolve o protagonismo da ação estatal/governamental. Os dois contextos de influência dessa política trazem caminhos diversos e contraditórios. De um lado a educação superior brasileira sofre o legado dos governos populistas e clientelistas da América Latina que ao invés de educar as massas, as manipularam, as submeteram a um modelo dual de ensino por séculos, com uma rede de baixa qualidade para os pobres e outra de melhor qualidade para as elites, causando um hiato de qualidade quase intransponível que reduz as possibilidades da população estudantil na faixa etária apropriada ao direito à educação superior. Com menos de 1% dos estudantes brasileiros cursando esse

nível de educação, como vimos, tornar-se muito difícil, mesmo em governos progressistas, se concretizar o ideal de universidade pública e gratuita para todos, pelo menos a curto e médio prazos.

De outro lado, o contexto de influência da globalização também é muito contraditório porque confunde os interesses profissionais em relação à profissionalização e internacionalização da educação como modelo universal, cultural de desenvolvimento e justiça e direito dos estudantes, com os interesses econômicos orientados pelas propostas neoliberais, hegemônicas no mundo.

Os primeiros têm como foco de luta a educação profissionalizada e orientada por modelos consensuados internacionalmente com o apoio das profissões e da ciência. O enunciado de desterritorialização e desnacionalização pretende acabar com a sua dependência política do campo discricionário do Estado-nação.

Os interesses econômicos do neoliberalismo têm como foco de luta a privatização da educação vista como ativo econômico com possibilidades de ampliação do lucro no mercado de serviço. São propostas distintas e exercem influência na formulação das políticas educacionais, entre elas a da avaliação institucional da educação superior.

Em função da influência do contexto latino-americano, o Brasil tem um cenário político com uma enorme demanda reprimida na educação superior aliado à falta de recursos financeiros. Diante desse cenário, as propostas neoliberais de liberação da educação para o mercado podem se tornar bem atrativas, assim como os financiamentos dos organismos internacionais atrelados às suas propostas de reforma educacional de motivação econômica.

Acreditamos que a política de avaliação institucional da educação superior brasileira deva ser uma política de expansão progressiva atenta às metas e às possibilidades de expansão da educação superior na direção de sua universalização. Pensamos que sua qualidade social deva ser orientada por um ideário da educação como direito. Por isso, é muito importante verificar quais as motivações de suas reformas e como elas respondem aos interesses dos estudantes brasileiros.

TERCEIRA PARTE – UM OLHAR SOBRE DIREITOS NAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

Nessa parte do trabalho pretendemos analisar as três políticas de avaliação institucional da educação brasileira no contexto da época em que surgiram – início da década de 90 do século XX e as duas primeiras décadas do século XXI recuperando suas raízes históricas que datam da década de 80 do século XX. Para essa análise, pensamos ser necessário situar o contexto de influência da conjuntura nacional da época.

Na década de 80 surgem as primeiras iniciativas governamentais para a construção do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior por exigência legal da LDB. Nesta Lei, a educação brasileira é desenvolvida em regime de cooperação entre a união, os estados e os municípios através dos sistemas: nacional, estadual e municipal de ensino, cabendo ao sistema nacional a responsabilidade de implementar e coordenar o sistema de avaliação da educação brasileira. Essa lei dispõe um sistema dual para a educação superior incluindo uma formação universitária e outra não universitária. As instituições de ensino superior (IES) classificam-se em: universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores. Elas podem ser públicas, quando mantidas e administradas pelo poder público (federal, estadual ou municipal) ou privadas, quando mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

A educação superior é coordenada pelo Ministério de Educação – MEC²⁶ através da Secretaria de Ensino Superior (SESu), pela Fundação Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Há também a participação do Conselho Nacional de Educação (CNE) que através da Câmara de Educação Superior (CES) regula o processo de autorização e reconhecimento de cursos e credenciamento das IES.

Embora as políticas de avaliação institucional tenham surgido formalmente nos anos 90, na década de 80 destacam-se duas iniciativas por iniciarem a reflexão

²⁶ A sigla MEC deve-se ao fato de que antes era Ministério de Educação e Cultura, sendo consagrada pelo uso.

sobre a necessidade de avaliação desse nível de ensino: o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) e o Relatório do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES). Elas ocorreram em um contexto mundial instigante do movimento reformista motivado por recessão econômica e crise social. As reformas na educação tinham como fatores condicionantes:

1) a universalização do capitalismo, particularmente por meio do capital produtivo macro gerido pelo financeiro, que impôs profundas mudanças sociais no mundo todo; 2) as mudanças sociais impuseram um novo processo de reprodução social que, por sua vez, implicou em alterações na estrutura da sociedade; 3) o movimento de reformas institucionais em várias áreas, principalmente na esfera educacional. Portanto, movimento reformista não deve ser destacado das mudanças sociais em curso; menos ainda, ser pensado como fato de um único país – trata-se de um movimento mundial, ainda que com as especificidades históricas regionais. (CATANI, *et.al.*, 2005, p. 76).

A recessão econômica foi intensificada pela crise mundial de petróleo em 1979 refletindo fortemente nos investimentos para a educação. O então governo militar brasileiro reduziu drasticamente os recursos destinados ao MEC e ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Os recursos para as universidades, em 1978, diminuíram em 32% e, em 1980, 43% (SANTOS, 1980 *apud* MENEGHEL; BERTOLIN, 2003, p. 163). Essa redução de recursos de investimentos na educação superior universitária favoreceu a expansão da privatização da educação superior pelo atrativo que as IES não universitárias representaram para o mercado visto serem menos onerosas e mais lucrativas. Os autores afirmam:

O discurso sobre a universidade neste período evidenciava que esta deixara de ser “fator de desenvolvimento” para tornar-se um peso para o Estado que a financiava. O fracasso do projeto Brasil-Potência e o fim da crença no desenvolvimento tecnológico autônomo levaram consigo a ideia de que a instituição acadêmica poderia contribuir para a mudança de cenário de um país tão marcado por desigualdades sociais. Diante da crise de recursos e das críticas à atuação das Universidades (feitas tanto no interior quanto fora do MEC), o governo acenava com significativa mudança de postura: corte de recursos, fim da gratuidade em instituições públicas e da indissociabilidade ensino e pesquisa. (SANTOS, 1980 *apud* MENEGHEL; BERTOLIN, 2003, p. 163).

Surgido nesse contexto, o PARU foi pensado pelo MEC, formalizado pelo então Conselho Federal de Educação em 1983, com o apoio financeiro do INEP, e coordenado pela CAPES. O Programa instituiu um grupo de trabalho constituído, em sua maioria, por membros da comunidade universitária, com o objetivo de debater e

explicitar as características e as condições nas quais as atividades acadêmicas vinham sendo desenvolvidas. Este grupo elaborou um documento que refletia sobre o momento de crise da educação superior brasileira apontando para a necessidade de se repensar estratégias de aperfeiçoamento e de superação dos problemas então vividos.

O PARU não pode ser considerado uma política educacional. Foi um “programa de pesquisa para subsidiar a discussão e a reflexão da crise da educação superior. Nele não aparecem, no entanto, indicações técnicas e legais para a avaliação das instituições”. (ALMEIDA JUNIOR, 2005, p. 15). Isso explica em parte o porquê de sua curta duração (vigora somente até 1984) e da falta de apoio do MEC para continuar se desenvolvendo.

Em 1985, o então Ministro da Educação propõe uma “Comissão de Notáveis” (muito criticada pela comunidade acadêmica), para apresentar soluções para os seguintes problemas: má remuneração dos professores; carência de equipamentos, laboratórios e bibliotecas; deficiência na formação profissional dos alunos; descontinuidades das pesquisas; discriminação social no acesso às universidades; sistemas antidemocráticos de administração e escolha de quadros dirigentes; crise financeira e pedagógica do ensino privado; excesso de controles burocráticos nas universidades públicas e pouca clareza na prevalência do sistema de mérito na seleção e promoção de professores

Em fevereiro de 1986, o MEC cria o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior, (GERES) com a intenção de dar continuidade ao debate sobre a reformulação do ensino superior e encaminhar medidas legais. O seu relatório ressalta em sua parte introdutória, o “sentimento de crise na universidade brasileira” (BRASIL. MEC; GERES, 1986, p. 2). Em seu relatório, no item destinado à discussão sobre autonomia e avaliação, o GERES defende que os representantes dos órgãos governamentais sejam os principais autores do processo de avaliação, apresentando uma proposta de avaliação em duas linhas, a de desempenho institucional e a de qualidade dos cursos, como instrumento para a alocação de recursos conforme se verifica num trecho do documento:

A proposta do GERES é que o processo de avaliação seja conduzido pela Secretaria da Educação Superior do MEC, que já está adotando as providências iniciais nesse sentido. O processo deverá contemplar duas vertentes básicas: a da avaliação do desempenho institucional e da

avaliação da qualidade dos cursos oferecidos. Embora inteiramente relacionados, esses dois enfoques na realidade são complementares e se utilizam de parâmetros distintos. Dado o interesse de dar prioridade ao controle social da utilização de recursos públicos, o processo deverá iniciar-se com vistas a avaliação das instituições federais de ensino superior, estendendo-se progressivamente às demais instituições do sistema. Contudo, no que se refere à avaliação da qualidade dos cursos poder-se-á, desde logo, considerar instituições de qualquer natureza em cada área do conhecimento (BRASIL. MEC. GERES, 1986, p. 9).

Como se pode observar, a conjuntura favorecia a emergência de políticas de avaliação das universidades fortemente marcadas pelo sentido governamental e conduzidas pelo governo que apenas solicitava a colaboração da comunidade acadêmica. O relatório do GERES, assim se expressa:

Embora conduzido pela SESu/MEC, o sistema de avaliação utilizará amplamente a colaboração da comunidade acadêmica, através das Comissões de Especialistas de Ensino, constituídas naquela Secretaria para cada área do conhecimento, e de outras comissões de consultores que serão mobilizados para essa finalidade (BRASIL. MEC. GERES, 1986, p. 9).

Nessa conjuntura, a comunidade acadêmica se mostrava em antagonismo com as propostas do MEC, sobretudo com as que se encaminhavam para mecanismos de premiação e punição com repercussões diretas na alocação de recursos financeiros, como é o caso da “lista dos improdutivos” enunciada pelo então Ministro José Goldemberg Gomm, publicada em 1988. Essa comunidade resistiu fortemente a essa proposta chegando a atuar como grupo de pressão, criticando-a e desestabilizando-a. Sentindo-se ameaçados do exercício do direito de autonomia da universidade, os sujeitos políticos da comunidade acadêmica universitária entraram no cenário político atuando fortemente como grupo de interesse.

Na mesma época em que o GERES propõe o seu Programa de Reformulação da Educação Superior, a Associação Nacional de Docentes da Educação Superior (ANDES) e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) enviam ao MEC projetos substitutivos, ação que desencadeia uma ampla discussão em nível nacional sobre a avaliação como estratégia política para interromper o programa proposto pelo GERES. A partir de então, surgem três posições: a do governo, a dos reitores e a dos docentes. Os seus sujeitos políticos não conseguem construir um consenso.

Apesar das discussões sobre esta temática terem prosseguido tanto no MEC como na comunidade acadêmica, não se conseguiu, nesse período, consenso entre os atores políticos governamentais e não-governamentais, no sentido de fazer da avaliação institucional das universidades uma questão socialmente problematizadora, de modo a constar da agenda política do governo (ALMEIDA JÚNIOR, 2005).

No início da década de 90, novos atores sociais e sujeitos políticos entraram nesse cenário na tentativa de criar as condições favoráveis à formulação dessa política. Os reitores das universidades públicas federais, através da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) com apoio da Associação Nacional dos Docentes da Educação Superior (ANDES), propuseram ao Ministério de Educação, um programa de avaliação, calcado na experiência da CAPES e no modelo holandês, de grande repercussão no meio acadêmico. Universidades, docentes, discentes e corporações, como as da área médica, puseram-se em campo para discutir os princípios e interesses envolvidos na avaliação, criando assim as bases para a formulação do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) reconhecido como a primeira experiência brasileira de política de avaliação institucional de universidades que será tematizado na próxima seção.

5 – UM OLHAR SOBRE DIREITOS NO PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (PAIUB)

O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras tem origem em março de 1993 quando a Secretaria de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação e Cultura (MEC), cria a Coordenadoria Geral de Análise e Avaliação Institucional (CODAI) e instala a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras através da Portaria nº130 de 14 de julho de 1993, atribuindo-lhe a função de condução política do processo de avaliação institucional. Coordenada pelo Departamento de Política do Ensino Superior dessa Secretaria, esta Comissão é composta por representantes da SESu/MEC e das Entidades representativas dos variados setores da Universidade Brasileira: ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior), ABRUEM (Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais), ANUP (Associação Nacional das Universidades Particulares), ABESC (Associação Brasileira das Escolas Católicas), Fóruns Nacionais de Pró-Reitores: de Graduação; de Pesquisa e Pós-Graduação; de Planejamento e Administração, e de Extensão.

Após a instalação dessa Comissão Nacional foi constituído, em setembro do mesmo ano, um Comitê Técnico Assessor, composto por especialistas, com a função de assessorar a Comissão Nacional de Avaliação, bem como de avaliar os projetos oriundos das Universidades. Com essas medidas, o MEC se posiciona neste processo como: “coordenador, articulador e agente financiador da avaliação institucional, assumindo a postura política de trabalhar em parceria com as Universidades” (PAIUB, 1994, p. 5).

Após a realização de vários estudos e seminários que ocorreram no segundo semestre de 1993, ficou definido que, até o mês de outubro desse mesmo ano, cada Entidade membro da Comissão deveria apresentar sugestões para a elaboração de uma proposta do Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras. No final do mês de outubro, a ANDIFES apresentou à Comissão uma minuta de Documento Básico para a Avaliação Institucional nas Universidades, a qual foi analisada e aprovada pela Comissão Nacional e pelo Comitê Assessor e posteriormente enviada para as Associações e Instituições com prazo de 30 dias para sugestões de aperfeiçoamento. Foi desencadeado um rico processo de discussão e nas reuniões

ocorridas nos dias 25 e 26 de novembro, as contribuições encaminhadas foram incorporadas à Proposta descrita no Documento Básico do PAIUB, intitulado: Avaliação das Universidades Brasileiras – Uma Proposta Nacional, lançado pela Comissão Nacional.

Em dezembro de 1993, a SESu/MEC e a Comissão Nacional através do edital 01/93 tornam público o Programa e convidam as Universidades interessadas a apresentarem projetos para o período de 1994/1995.

Referido edital é encaminhado aos Reitores das Universidades pelo então Secretário de Educação Superior, através do Ofício-circular nº 251/ 93-GAB/SESu/MEC, juntamente com o citado documento, ressaltando-se que ele contém as linhas básicas necessárias para a elaboração dos projetos, no entanto, permanece aberto à discussão e sugestões das IES “[...] As Universidades podem e devem aperfeiçoar a proposta contida no documento básico” (MEC, OFÍCIO CIRCULAR nº 251/93, p. 33). A pretensão era que, ao longo dos próximos dois anos, fosse possível fazer o seu aperfeiçoamento, na medida em que surtisse consenso nas mudanças a serem introduzidas.

A repercussão do Programa se faz sentir através da adesão voluntária das Instituições de Ensino, uma vez que até maio de 1994, 70 projetos de avaliação institucional foram apresentados pelas mesmas, época em que a Comissão Nacional e o Comitê Assessor reuniram-se para o julgamento destes projetos. Desse total apenas 12 (doze) foram plenamente aprovados. Outros 38 (trinta e oito) foram aprovados parcialmente, com ligeiras restrições de ordem metodológica e técnica. Tais projetos foram reformulados e julgados novamente pela Comissão e Comitê Assessor no mês de setembro seguinte.

A Comissão Nacional entendia que era preciso promover uma discussão aprofundada do Documento Básico do Programa de Avaliação e decidiu realizar um seminário nacional destinado àquelas instituições que tiveram de reformular seus projetos. Tal evento, coordenado pela SESu/MEC e, intitulado “I Seminário do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras”, foi realizado no período de 24 a 26 de agosto de 1994, na Universidade de Brasília (UNB) e contou com a participação dos pró-reitores, coordenadores de avaliação das universidades e especialistas da área de avaliação convidados pela Secretaria de Educação Superior. As questões de ordem metodológica, diretrizes, princípios e, sobretudo, os

instrumentos de coleta e análise de dados foram exaustivamente discutidos durante as mesas redondas e trabalhos de grupo.

Ao final do evento foi elaborada uma “Matriz de Indicadores” para distribuição às IES a fim de que elas apresentassem sugestões à Comissão Nacional de Avaliação. Várias Universidades apresentaram sugestões que foram incorporadas pela Comissão Nacional, em sua reunião de 9 de novembro de 1994, originando uma Matriz de Componentes, Variáveis e Indicadores.

Ao final desse Seminário foram feitas algumas recomendações:

- Para garantir a adequação técnica há necessidade de adoção de uma linha metodológica e critérios comuns;
- Manutenção de mecanismos para que a Comissão Nacional de Avaliação possa interagir com as instituições dando-lhes suporte metodológico;
- Realização de seminários que possibilitem trocas de experiências, com ênfase em procedimentos e questões metodológicas;
- Gestões políticas para a garantia de manutenção do PAIUB e de sua Filosofia. (BRASIL. MEC, I SEMINÁRIO DO PROGRAMA DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS, 1994, p. 107).

Houve também o II Seminário do PAIUB com a mesma coordenação, na Universidade Nacional de Brasília (UNB) no período de 10 a 11 de novembro de 1994, cuja necessidade fora sentida pela Comissão Nacional de Avaliação em virtude do número de projetos apresentados por universidades que, face à inadequação às normas do Edital 01/93 e, em especial, às diretrizes, conceitos e metodologia do PAIUB, não foram recomendados pelo Comitê Assessor e pela referida Comissão. Para essas instituições e para demais universidades privadas, os Centros Federais de Educação Tecnológica e as instituições Federais isoladas do Ensino Superior, que não foram convidadas a participar do Edital 01/93 (PAIUB), a Comissão Nacional de Avaliação decidiu realizar o citado seminário, com o objetivo de informá-las sobre o Programa, visando a participação dessas IES no edital de 1994.

Este 2º Seminário do PAIUB foi bastante concorrido, contando com a presença de 22 Instituições Federais, 11 Instituições Estaduais e Municipais e 14 Instituições Privadas. Ao final desse seminário foi distribuída cópia do novo edital do PAIUB para 1995 e 1996.

A estrutura desse Programa está descrita no referido documento básico, o qual é constituído de uma introdução comentando os princípios básicos que

nortearam a Comissão Nacional e o Comitê Assessor na elaboração do PAIUB, para os quais a “avaliação é concebida justamente como instrumento fundamental para a construção do projeto acadêmico-pedagógico e administrativo capaz de sustentar a resistência a favor da universidade pública” (BRASIL. MEC/SESu. PAIUB, 1993, p. 8).

São sete princípios orientadores da prática avaliativa propostos no documento: globalidade, comparabilidade, respeito à identidade institucional, não premiação ou punição, adesão voluntária, legitimidade e continuidade. O princípio da globalidade implica na necessidade de se avaliar o conjunto das atividades da instituição, mesmo se considerando a possibilidade de fazê-lo paulatinamente iniciando por uma dessas atividades. O importante é que “o ensino, a pesquisa, a extensão, a administração, a qualidade das aulas, dos laboratórios, a titulação do corpo docente, a biblioteca, os registros escolares” (BRASIL. MEC/SESu. PAIUB, 1993, p. 8). façam parte do processo de avaliação, e para que esta seja a mais completa possível deve também incluir “as livrarias universitárias, os serviços, a organização do poder, o ambiente físico, o espírito e as tendências da vida acadêmica, enfim, todos os elementos que compõem a vida universitária” (BRASIL. MEC/SESu. PAIUB, 1993, p. 8).

O princípio da comparabilidade orienta para a necessidade de se construir um linguajar comum para todas as Instituições de Ensino Superior do país através da criação de uma tabela mínima de indicadores para que seja possível a comparabilidade. O princípio do respeito à identidade institucional busca considerar o contexto das diferenças existentes no país, tomando as características próprias das IES como referentes da avaliação. Implica, portanto, considerar os hiatos de qualidade das Instituições quanto à sua natureza, pretensões, qualificação, estágio de desenvolvimento, alertando para o fato de que se deve exigir delas o que elas se propõem a realizar, evitando-se exigências de desempenhos incompatíveis com as suas características.

O princípio da não punição ou premiação implica em propor que a teleologia avaliativa recaia no aperfeiçoamento da Instituição, na busca contínua e sistemática de melhoria da qualidade acadêmica afastando-se de seu uso como mecanismo de sanção ou de emulação. Propõe-se avaliar para firmar valores democráticos e, por isso, sua função educativa deve se afastar da “dualidade do crime e do castigo”

(BRASIL. MEC/SESu. PAIUB, 1993, p. 10) e buscar instalar na universidade a cultura da avaliação: “um conjunto de valores acadêmicos, atitudes e formas coletivas de conduta que tornem o ato avaliativo parte integrante do exercício diuturno de nossas funções” (BRASIL. MEC/SESu. PAIUB, 1993, p. 10). Trata-se de incorporá-lo ao fazer pedagógico e administrativo da Instituição. No entanto, “este processo só logrará êxito se for coletivamente construído e se puder contar com intensa participação de seus membros, tanto nos procedimentos e implementação, como na utilização dos resultados” (BRASIL. MEC/SESu. PAIUB, 1993, p. 11).

É exatamente a vontade política dessa construção coletiva que inspirou o princípio da adesão voluntária, segundo o qual, tanto a comunidade acadêmica de uma instituição, como seus gestores ou dirigentes devem aderir ao programa porque estão convencidos de sua importância para a melhoria do seu projeto acadêmico, da necessidade de participação e do trabalho coletivo de seus membros, e não porque foram induzidos por mecanismos de imposição.

O princípio da legitimidade se expressa de duas maneiras. A primeira diz respeito à construção e desenvolvimento de uma metodologia que determine indicadores adequados, seguidos da análise e interpretação dos dados obtidos, de forma a doar significado às informações. A outra se expressa “na construção de informações fidedignas, em espaço de tempo capaz de ser absorvido pela comunidade universitária” (BRASIL. MEC/SESu. PAIUB, 1993, p. 10).

Finalmente, o princípio da continuidade defende a premissa de que um processo de avaliação deve ser contínuo. O grau de comparabilidade dos dados de um determinado momento a outro depende da continuidade desse processo, tendo em vista a necessidade de se verificar o grau de eficácia das medidas adotadas a partir dos resultados obtidos. Ademais, esta característica longitudinal da avaliação, permite também testar a própria confiabilidade tanto dos instrumentos quanto dos resultados.

Referido documento básico entende que a Universidade é “reconhecida historicamente como instituição que produz e dissemina o saber voltado tanto para a busca das verdades científicas quanto para atender às necessidades básicas da sociedade” (BRASIL. MEC/SESu. PAIUB, 1993, p. 12). Dessa forma, contem expectativas de “desempenhos consequentes em suas atividades fins, capazes de garantir bom padrão de qualidade de seus serviços à sociedade” (BRASIL.

MEC/SESu. PAIUB, 1993, p. 10).

O processo de avaliação deve atender, portanto, a uma tripla exigência da universidade contemporânea: “um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico; uma ferramenta para o planejamento da gestão universitária; um processo sistemático de prestação de contas à sociedade” (BRASIL. MEC/SESu. PAIUB, 1993, p. 10). Aliados aos princípios orientadores, o documento propõe que a sistemática de avaliação institucional da atividade acadêmica, considerando a descentralização dos procedimentos para a tomada de decisão, deve ser desenvolvida tendo em vista alguns pressupostos:

- Aceitação e conscientização da necessidade de avaliação por todos os segmentos envolvidos;
- Reconhecimento da legitimidade e pertinência dos princípios norteadores e dos critérios a serem adotados;
- Envolvimento direto de todos os segmentos da comunidade acadêmica na sua execução e na implementação de medidas para melhoria do desempenho institucional. (BRASIL. MEC/SESu. PAIUB, 1993, p. 13).

O documento apresenta como objetivo geral do PAIUB: instigar uma contínua revisão e um permanente processo de aperfeiçoamento do projeto acadêmico e sociopolítico da instituição, tendo em vista a melhoria da qualidade e a pertinência das atividades desenvolvidas. Define como objetivos específicos:

- Impulsionar um processo criativo de autocrítica da instituição, como evidência da vontade política de autoavaliar-se para garantir a qualidade da ação universitária e prestar contas à sociedade da consonância dessa ação com as demandas científicas e sociais da atualidade;
- Conhecer, numa atitude diagnóstica, como se realizam e se interrelacionam na Universidade as tarefas acadêmicas em suas dimensões de ensino, pesquisa, extensão e administração;
- (Re)Estabelecer compromissos com a sociedade, explicitando as diretrizes de um projeto pedagógico e os fundamentos de um programa sistemático e participativo de avaliação, que permita o constante reordenamento, consolidação e/ou reformulação das ações da Universidade, mediante diferentes formas de divulgação dos resultados da avaliação e das ações dela decorrentes;
- Repensar objetivos, modos de atuação e resultados na perspectiva de uma Universidade mais consentânea com o momento histórico em que se insere, capaz de responder às modificações estruturais da sociedade brasileira;
- Estudar, propor e implementar mudanças das atividades acadêmicas do ensino, da pesquisa e da extensão e da gestão contribuindo para a formulação de projetos pedagógicos e institucionais socialmente legitimados e relevantes”. (BRASIL. MEC/SESu. PAIUB, 1993, p. 10).

Observa-se na análise documental algumas características do processo de avaliação institucional contidas nesse documento. Inicialmente destaca a necessidade de se levar em consideração os diversos aspectos indissociáveis das múltiplas atividades-fim e das atividades –meio necessárias à sua realização no que diz respeito às dimensões: ensino, produção acadêmica, extensão e gestão, em suas interações, interfaces e interdisciplinaridade.

Outra característica fundamental que explicita é a intensa participação dos membros da instituição acadêmica nos procedimentos, na implementação e na utilização de resultados, traduzidos em medidas para o aperfeiçoamento da instituição. No entanto, propõe aliar à avaliação interna, ou seja, à realizada pelos próprios agentes do processo, à avaliação externa incorporando a visão de cientistas e cidadãos atingidos pelas atividades acadêmicas e como medida para evitar posições corporativistas.

A integração de esforços e experiências já existentes na instituição também aparece como uma característica do citado processo, cujo objetivo é proporcionar intercâmbio, aproveitar e incentivar experiências em andamento, no intuito de integrá-los num processo global.

Finalmente, como últimas características, o documento afirma que o processo de avaliação deve ser contínuo e sistemático para “promover permanente aperfeiçoamento, reflexão constante e redefinição dos objetivos e das prioridades científicas e sociais da instituição acadêmica” (BRASIL. MEC/SESu. PAIUB, 1993, p. 14) e desaprova o uso de mecanismos de punição ou premiação.

Essas características, segundo o documento, contribuem para a construção da legitimidade política, indispensável à implementação de um projeto nacional de avaliação universitária. Quanto à legitimidade técnica aponta a metodologia e a fidedignidade da informação como fatores importantes. A metodologia porque além de construir indicadores adequados, pode utilizar-se de procedimentos quantitativos e qualitativos e oferecer modelos interpretativos apropriados aos objetivos do processo avaliativo. No que se refere à fidedignidade da informação, argumenta que a existência de uma base de dados confiáveis é também condição necessária para qualquer esforço de avaliação.

O documento recomenda que a avaliação institucional seja gradativa considerando que deve abranger campos distintos como o da produção acadêmica,

administração, ensino e extensão. Assim, para atingir a globalidade da instituição deve selecionar criteriosamente o campo em que deve iniciar a ação avaliativa e recomenda conceder prioridade à área de ensino de graduação ainda que incluindo nos instrumentos e indicadores aspectos relativos ao conjunto da instituição.

A recomendação dessa prioridade de avaliação do ensino de graduação justifica-se em função de vários fatores destacando-se: a abrangência do universo dentro da instituição e seus grandes efeitos multiplicadores e desdobramentos na sociedade; a necessidade de se construir uma cultura institucional participativa da avaliação como instrumento permanente de aperfeiçoamento das universidades. Acredita-se que “qualquer identificação e resolução de problema nesta área, terá impacto imediato nas instituições e, por consequência, na sociedade, principalmente através de formação de pessoas que passarão a melhor desempenhar os seus papéis profissionais, técnicos ou sociais” (BRASIL. MEC/SESu. PAIUB, 1993, p. 15).

5.1 PROPOSTA DO PAIUB PARA A AVALIAÇÃO DO ENSINO DE GRADUAÇÃO

As dimensões do ensino de graduação a serem avaliadas podem ser agrupadas em:

- Fatores relativos às condições para o desenvolvimento das atividades curriculares tais como: condições técnicas: recursos humanos (docentes e técnico-administrativos) e infraestrutura (biblioteca, laboratórios, oficinas etc.); condições administrativo-pedagógicas: currículos (disciplinas obrigatórias x optativas);
- Fatores relativos aos processos pedagógicos e organizacionais utilizados no desenvolvimento das atividades curriculares, tais como: interdisciplinaridade, enfoque curriculares, procedimentos didáticos, interação teoria-prática: integração das atividades de pesquisa e extensão às práticas curriculares;
- Fatores relativos à formação de profissional crítico habilitado a atender às exigências de contexto social, tais como: envolvimento do aluno em projetos de pesquisa, extensão e cultura durante sua formação curricular e as condições criadas para tal; condições e perspectivas do mercado de trabalho; demandas gerais da sociedade. (BRASIL. MEC/SESu. PAIUB, 1993).

A metodologia será mista compreendendo a avaliação interna e a externa. A primeira é concebida como “uma retrospectiva crítica socialmente contextualizada do trabalho realizado pela instituição, com a participação de professores, alunos e funcionários, cotejando o diagnóstico técnico com os resultados da autoavaliação”

(BRASIL. MEC/SESu. PAIUB, 1993, p. 17). Tais resultados serão geradores do projeto de desenvolvimento acadêmico com o qual a comunidade acadêmica se sinta identificada e comprometida.

A segunda, se refere à oportunidade crítica em que “pares acadêmico-científicos, sociedades científicas, conselhos profissionais, autoridades patronais, entidades de trabalhadores, egressos e outras organizações não governamentais participam do exame da prática universitária com vistas à formulação e acompanhamento de políticas acadêmicas, administrativas e financeiras” (BRASIL. MEC/SESu. PAIUB, 1993, p. 17).

Para concretizar essa metodologia é necessário poder dispor de um sistema de coleta de informações qualitativas e quantitativas com dados relevantes para efeitos de diagnóstico, controle e autoconhecimento, dados estes que necessitam de “um olhar crítico e qualitativo que permita questionar os dados quantitativos, reconhecer diferenças, valorizar aspectos específicos, analisar e explicar fenômenos, enfim, atribuir sentido acadêmico e pedagógico aos dados coletados” (BRASIL. MEC/SESu. PAIUB, 1993).

Para o desenvolvimento do processo avaliativo o PAIUB propõe a constituição de uma Comissão de Avaliação em cada instituição, para coordenar os trabalhos, a critério de cada IES. Tal comissão deve ser diversificada contemplando a participação dos segmentos acadêmicos, de especialistas e de setores profissionais e sociais já mencionados.

A proposta metodológica deve envolver três etapas: diagnóstico, avaliação interna e avaliação externa. Para a realização do diagnóstico é necessário um conjunto comparável de informações. Os dados serão correlacionados de forma a gerar indicadores e inferências para as avaliações interna e externa.

Alguns indicadores específicos do ensino de Graduação devem ser acrescentados aos indicadores institucionais para permitir contemplar as especificidades deste nível de ensino e subsidiar sua avaliação interna e externa.

A avaliação interna “consiste em um momento de reflexão de cada instituição sobre suas diversas dimensões, em um processo de autoavaliação” (BRASIL. MEC/SESu. PAIUB, 1993, p. 18). A perspectiva é que, considerando um conjunto de indicadores e inferências, a universidade possa analisar os vários dados de forma a qualificá-los, gerando relatórios que reflitam a percepção de si mesma. Nesta etapa

é fundamental a participação de professores e alunos. Deve incidir sobre: “a avaliação de cursos considerando as condições, processos e resultados; a avaliação de disciplina; avaliação do desempenho docente, avaliação do estudante com base no desempenho estudantil expressado em base acadêmica, participação, formação ética, realização de tarefas, interesse e presença integral; avaliação do desempenho técnico-administrativo; avaliação da gestão universitária” (BRASIL. MEC/SESu. PAIUB, 1993, p. 18).

A avaliação externa requer, tanto dos avaliadores externos quanto da comunidade acadêmica, capacidade de discriminação, disponibilidade para o diálogo e sentido de participação. Tem o papel complementar à avaliação interna e alicerça-se em dois pilares: autoavaliação da instituição e análise da Comissão Externa.

Os avaliadores externos devem ser profissionais com alta titulação e/ou experiência relevante representando os pares acadêmico-científicos, entidades profissionais de trabalhadores e de empregadores, egressos, associações científicas etc.

A avaliação externa envolve os seguintes aspectos:

- Corpo docente: titulação, regime de trabalho, carga didática; produção acadêmica e seu impacto no ensino de graduação, rotatividade, endogenia, existência de pós-graduação e seu benefício à graduação, política de capacitação docente;
- Corpo técnico-administrativo: número, capacitação, adequação aos cursos;
- Corpo discente: oportunidades de pesquisa, bolsas etc.;
- Infraestrutura: bibliotecas, laboratórios, oficinas, ateliês, escritórios, consultórios, outros espaços relacionados aos cursos de graduação;
- Análise dos currículos dos cursos de graduação;
- Mercado de trabalho: situação atual e tendências; frentes alternativas; áreas de trabalho potencial na região de influência da IES;
- Outros aspectos relativos a especificidades institucionais, regionais, inclusive aspectos conjunturais, tais como padrões salariais, greves, que possam afetar motivação e desempenho de estudantes e professores.
- Estudos de acompanhamento de egressos. (BRASIL. MEC/SESu. PAIUB, 1993, p. 18).

Diante da diversificação e complexidade crescente das atividades acadêmicas nos campos do ensino, da pesquisa e da extensão, o documento considera que a avaliação institucional deverá permitir um desenvolvimento das universidades capaz de problematizar a instituição internamente, publicizando-a para a sociedade.

Essa proposta foi bem aceita pelas universidades brasileiras. Em 1996, das 57 universidades/Instituições de Educação Superior públicas brasileiras existentes nessa época, 48 haviam aderido ao PAIUB. Receberam recursos para a avaliação 118 instituições públicas e comunitárias, 16 centros e escolas e 4 Centros Federais de Ensino Técnico Superior (CEFET). Seu Vice Coordenador assim se pronuncia:

Atualmente, noventa e quatro universidades estão mostrando ao Brasil que podem ser muito bons os resultados de um diálogo maduro e competente entre as universidades e o MEC-SESu, como este que se produziu a partir de 1993 e que já é, dentre tantos outros que se foram na educação superior brasileira, o programa mais sólido, criativo, amplo, consensual, portador de força de melhoria da qualidade institucional” (José Dias Sobrinho – Vice Coordenador do PAIUB *apud* LEITE, 1998, p. 62).

A partir de 1996 foram cortados os recursos do PAIUB pelo novo governo que então se instalava. No entanto, muitas universidades mantiveram as diretrizes do programa ao realizarem suas avaliações internas e externas (LEITE, 2000).

A análise de conteúdo realizada nos permitiu interpretar essa política a partir de três categorias: Política de Avaliação Institucional da Educação Superior, Direitos, e Indicadores de Justiça e suas respectivas unidades de análise e unidades de registro, construídas pela contribuição dos enunciados dos discursos anteriormente analisados, as quais estão anexadas no apêndice 1.

5.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO DO PAIUB

5.2.1 Categoria: Política de avaliação institucional da educação superior

UNIDADE DE ANÁLISE: Qualidade social da política educacional

UNIDADE DE REGISTRO: Filiação a projetos sociais e seus respectivos ideários de educação.

De acordo com os resultados da análise de conteúdo, o PAIUB mantém os ideais de universidade pública, laica e gratuita. Percebe-se sua filiação a um projeto social republicano. No entanto, não estabelece orientação para a superação da característica de sistema de elite. A educação em nível universitário é vista como um compromisso público e não como direito, visto sua prestação obrigatória pelo Estado

não ter sido acatada por nossa constituição. No entanto, são notórios os esforços no sentido de ampliar progressivamente o acesso ao ensino superior, particularmente ao universitário, bem como sua orientação política fundamentada nos valores do ideário da educação como direito.

Quanto ao projeto social neoliberal e seu ideário de educação como serviço mercantilista, não podemos considerar o PAIUB como uma política de corte ou filosofia neoliberal, no entanto, na medida em que não articula a avaliação das universidades ao processo de regulação, dá margem à livre iniciativa e à privatização das universidades, bem como ao status de atuação do Estado nos moldes do Estado mínimo, com o menor nível possível de intervenção no ensino universitário, reduzindo-se a mero provedor de recursos financeiros. Por isso, embora estimule indiretamente o “*laissez faire*” das universidades privadas, não pode ser caracterizada como seguidora do ideário neoliberal, vez que sua filosofia é radicalmente contra esse ideário.

UNIDADE DE REGISTRO: Contexto de influência

O PAIUB foi influenciado predominantemente pelo contexto micro ocasionado pela insatisfação da comunidade acadêmica com as iniciativas do governo tendo sido formulado para a avaliação interna de cada universidade. Teve também influência do contexto macro em nível nacional marcado pela forte recessão econômica e crise política da época de seu surgimento que exigia reformas relacionadas às universidades. Não percebemos dados para afirmar que foi uma política formulada segundo a influência de contextos mega visto não ser orientada nem pelos parâmetros propostos para a América Latina, menos ainda, pelas orientações dos Organismos Internacionais e suas PEG ou pelas orientações do movimento de internacionalização e profissionalização da educação.

UNIDADE DE ANÁLISE: Qualidade política

UNIDADE DE REGISTRO: Protagonismo dos atores sociais e sujeitos políticos

No processo de formulação do PAIUB percebe-se a hegemonia do protagonismo do *ethos* comunitário. A comunidade acadêmica é o seu principal

sujeito político. É perceptível nos seus enunciados a luta de poder entre ela e o governo. Esse antagonismo não está explícito no texto, mas está visível nas estratégias avaliativas. É possível justificar essa posição antagônica pela conjuntura política da época marcada por um governo autoritário com governantes descomprometidos com o processo democrático. O governo não tendo proposta para a avaliação institucional, assume a posição de coordenador e facilitador e não faz uso da colaboração dos poderes legislativo e judiciário para assegurar a processualidade necessária para que uma política pública se institucionalize como direito. Como não dispomos no Brasil de um grêmio profissional de avaliadores, visto a avaliação não ser profissão, os profissionais do comitê de pares (pertencentes à comunidade acadêmica) fortalecem a hegemonia do *ethos* acadêmico. Apesar do documento enunciar uma gestão plural do PAIUB não podemos afirmar que se trate de uma política de avaliação compartilhada.

UNIDADE DE REGISTRO: Sentido da política

O sentido de avaliação institucional do PAIUB é comunitário na medida em que é entendida como “fundamento para a construção do projeto acadêmico-pedagógico e administrativo capaz de sustentar a resistência a favor da universidade pública”, cujo objetivo geral é “instigar uma contínua revisão e um permanente processo de aperfeiçoamento do projeto acadêmico e sociopolítico da instituição, tendo em vista a melhoria da qualidade e a pertinência das atividades desenvolvidas”. Esse entendimento, como se vê, concede, legitima e fortalece o poder dos atores sociais e sujeitos políticos da comunidade acadêmica. Por outro lado, a referida política aponta minimamente para um sentido profissional na medida em que reconhece a importância do comitê de pares, embora não deixe claro se será regulada por normas consensuadas em fóruns profissionais.

Quanto ao sentido governamental não se percebe atribuições explícitas sob a responsabilidade do governo. A nosso ver, o governo é omissivo quanto ao exercício de seu papel político de protagonista da regulação e do controle social. A comunidade acadêmica, no exercício do seu direito de autonomia universitária, atua como legítima protagonista no processo de formulação da política, propondo modos e procedimentos de avaliação que atendam aos seus interesses de aperfeiçoamento

da instituição, e de busca contínua e sistemática de melhoria da qualidade acadêmica. No entanto, enquanto política pública, cujo principal fator é o atendimento aos interesses públicos, sobretudo ao direito à cidadania informada, nos parece que o PAIUB não tem referências do sentido governamental visto o governo se posicionar como agente articulador e financiador, relegando, portanto, suas funções provedora, regulatória e de controle social.

UNIDADE DE ANÁLISE: Qualidade moral

UNIDADE DE REGISTRO: Valores e princípios

Nas análises realizadas percebe-se que os valores de produtividade, competitividade e concorrência, são rejeitados pelo PAIUB visto atribuir o sentido mercantilista aos mesmos. A produtividade centrada na ideia de eficácia e eficiência é rejeitada e substituída pela de competência como sinônimo de determinada aprendizagem social. O mesmo ocorre com a concorrência que não é valorizada visto que o sentido atribuído é o de disputa, para o qual contrapõe valorizando procedimentos de cooperação.

No que se refere aos seus valores, os dados revelam que se trata de uma política com um processo de formulação bastante democrático no sentido de valorizar a liberdade de participação de seus atores sociais e sujeitos políticos sejam eles governamentais ou não-governamentais. No entanto, mostra-se restritiva dado não apresentar estratégias para assegurar formas de participação efetiva no exercício do contraditório de forma a incluir todos os interesses dos grupos de interesse, bem como os dos destinatários da política: estudantes, professores, gestores, associações profissionais, e instituições da sociedade civil entre outros.

Dessa forma, a igualdade de participação nas decisões é bastante cerceada com relação aos interesses públicos. O governo (protagonista por princípio da proteção do direito à educação), enquanto ator-sujeito da proposta, acata os interesses da comunidade acadêmica, visto o MEC se posicionar como “coordenador, articulador e agente financiador da avaliação institucional, assumindo a postura política de trabalhar em parceria com as universidades”. No entanto, não tem seus interesses acatados por essa comunidade como por exemplo o interesse de construir uma base de informações que possa publicizar para a sociedade. Não

se estabelece, portanto, um poder compartilhado fundado numa relação de equidade entre os interesses, menos ainda de igualdade e de reciprocidade entre seus atores. A solidariedade aparece como valor, mas está muito vinculada aos pares. Percebe-se atos de solidariedade e compromisso entre as universidades e suas respectivas instâncias estruturais.

UNIDADE DE ANÁLISE: Qualidade técnica

UNIDADE DE REGISTRO: Identidade da avaliação

O PAIUB tem a identidade de avaliação como um serviço prático porque não prevê procedimentos de pesquisa para a geração de dados e de resultados (tais procedimentos são especificamente avaliativos e qualitativos). Revela ser uma política compreensiva de natureza ideográfica sem perspectiva de estabelecer generalização de dados para viabilizar comparabilidade. Foi concebida para ser executada por cada universidade *per si*, através de um processo de democratização interna de relações de poder. No nosso entendimento, é bastante competente para avaliar as universidades individualmente, ou seja, enquanto modelo de autoavaliação e autoestudo.

Tem também a identidade de um serviço político porque assume a defesa de interesses de seus sujeitos políticos, sendo visível a relação de poder favorável aos da comunidade acadêmica. Percebe-se também a identidade de avaliação persuasiva porque apresenta racionalidade argumentativa nos procedimentos da avaliação. A identidade de avaliação educativa também se faz presente visto enfatizar processos pedagógicos de formação centrados no autoconhecimento, no autoaperfeiçoamento e na aprendizagem social.

UNIDADE DE REGISTRO: Motivações das reformas educacionais no planejamento

A reforma educativa proposta pelo PAIUB tem motivação social com a finalidade de construir uma aprendizagem social. Percebe-se uma forte resistência às de motivação econômica e uma forte rejeição à ideia de se vincular a educação em nível universitário aos interesses econômicos. Essa política não prevê ações de estímulo à competitividade, fundadas em imperativos financeiros ou em equidade

econômica dos níveis de ensino. Os caminhos e desafios propostos estão fora do âmbito da economia e se encontram no âmbito da cultura, da tecnologia, e do bem-estar social.

UNIDADE DE REGISTRO: Formatação técnica da política

O formato técnico proposto pelo PAIUB inclui a avaliação interna e a externa. A avaliação interna consiste em um momento de reflexão de cada instituição sobre suas diversas dimensões, em um processo de autoavaliação. A perspectiva é a de que, considerando um conjunto de indicadores e inferências, a universidade possa analisar os vários dados de forma a qualificar-los, gerando relatórios que reflitam a percepção de si mesma. A avaliação externa tem um papel complementar à avaliação interna e alicerça-se em dois pilares: autoavaliação da instituição e análise da Comissão Externa composta de profissionais com alta qualificação e experiência relevante representando os pares acadêmico-científicos, entidades profissionais de trabalhadores e de empregadores, egressos, e associações científicas. O olhar do governo como avaliador externo não é incluído.

Na sua proposta de articulação entre as duas perspectivas propõe aliar a avaliação interna à avaliação externa incorporando a visão de cientistas e cidadãos atingidos pelas atividades acadêmicas e como medida de proteção às interferências de posições corporativistas. A avaliação externa é concebida como oportunidade crítica em que pares acadêmicos, científicos, sociedades científicas, conselhos profissionais, autoridades patronais, entidades de trabalhadores, egressos e outras organizações não governamentais participam do exame da prática universitária com vistas à formulação e acompanhamento de políticas acadêmicas, administrativas e financeiras. Vê-se confirmado, portanto, o silêncio com relação ao papel do governo.

Os objetos propostos para a avaliação interna são: os cursos, considerando suas condições, processos e resultados; as disciplinas; o desempenho docente; o desempenho discente; o desempenho técnico-administrativo; a gestão universitária. A avaliação externa tem como objetos: o corpo docente; o corpo técnico-administrativo, o corpo discente; a infraestrutura; os currículos dos cursos de graduação; estudos de acompanhamento de egressos; o mercado de trabalho; os aspectos relacionados às especificidades institucionais, regionais e conjunturais

como padrões salariais, greves e outros que possam afetar a motivação e o desempenho de estudantes e professores.

Como se pode observar, a avaliação de desempenho de professores, técnicos e funcionários administrativos, estudantes e gestores fica sob a responsabilidade da comunidade acadêmica. Sobre o desempenho destes sujeitos a política em análise não prevê um olhar externo, mais isento e mais livre de vieses conforme recomendações do discurso da avaliação profissional. Em relação ao corpo docente, a avaliação externa tem como parâmetros: titulação, regime de trabalho, carga didática; produção acadêmica e seu impacto no ensino de graduação, rotatividade, endogenia, existência de pós-graduação e seu benefício à graduação, política de capacitação docente. Observa-se que os referentes dos parâmetros sempre implicam em atributos de profissionalização docente, fato que nos faz supor a hegemonia das associações profissionais na formulação dos parâmetros. Entretanto, outros referentes como a distribuição entre número de alunos por professor; aumento de índice progressivo de acesso ao ensino superior os quais, por princípio, se vinculam a interesses públicos, não foram privilegiados.

O mesmo ocorre com relação ao corpo discente, cuja avaliação incide sobre a oportunidade de pesquisa e de bolsas para estudantes, secundarizando parâmetros de oportunidade e igualdade de acesso ao ensino superior, acesso a padrões universais de conhecimento entre outros. Constata-se, portanto, a predominância dos interesses acadêmicos frente aos interesses públicos. Com relação à avaliação dos departamentos, aparece como objeto indireto relacionada à avaliação de disciplinas e de gestão universitária, mas não se percebe ênfase com relação a parâmetros específicos. Quanto a avaliação de serviços, aparece ligada à avaliação interna no que se refere às condições de cursos e da gestão universitária e mais nitidamente na avaliação externa na qual se especifica os serviços ligados à infraestrutura: bibliotecas, laboratórios, oficinas, ateliês, escritórios, consultórios etc. Quanto ao clima institucional, não aparece como objeto da avaliação. Parece que no Brasil este atributo ainda não está incluído no discurso da avaliação institucional da educação superior.

Quanto aos princípios orientadores da prática avaliativa propostos pelo PAIUB, a comparabilidade é resignificada em face do sentido convencional reconhecido internacionalmente. Assume o sentido de linguajar comum, tabela

mínima de indicadores para que seja possível a comparabilidade. Os dados, que constituirão as informações objetos de comparação, devem emergir de um sistema de coleta de informações qualitativas e quantitativas com dados relevantes para efeito de diagnóstico, controle e autoconhecimento, dados estes que necessitam de um olhar crítico e qualitativo que permita questionar os dados quantitativos, reconhecer diferenças, valorizar aspectos específicos, analisar e explicar fenômenos, enfim, atribuir sentido acadêmico e pedagógico aos dados coletados. A política ainda acrescenta que a fidedignidade da informação, entendida como base de dados confiáveis é também condição necessária para qualquer esforço de avaliação.

Como se vê, a fidedignidade dos dados coletados passa pelo sentido acadêmico e pedagógico que possa ser atribuído a eles. A comunidade acadêmica, como se percebe, também se coloca como fonte dos indicadores e a questão da capacidade de contrastar dados a partir de diferentes fontes, vista como atributo de fidedignidade, aceita quase que consensualmente pela comunidade científica internacional do campo da avaliação educacional, parece ficar à margem do PAIUB.

A nosso ver, o sentido próprio atribuído ao conceito de comparabilidade é uma forma de resistir à concepção de comparação enquanto estratégia de fortalecer a concorrência para o mercado e servir como instrumento a favor da privatização da educação superior como corolário do neoliberalismo. Este medo de ser capturado pelo discurso neoliberal, no nosso entendimento, contraditoriamente, leva ao erro político de capturar o discurso da comparação como parâmetro para aliviar hiatos de qualidade das instituições frente às pautas de competências consensuadas nacional, regional e internacionalmente, na perspectiva da profissionalização da educação e da educação como direito social universal.

Sem comparação a um parâmetro socialmente produzido, cremos que a instituição não tem condições de galgar patamares de qualidade cada vez mais elevados e contar, para isso, com a solidariedade das instituições afins. Se ela apenas se compara a si própria, se não, descentra, se apenas é avaliada no que se propõe a fazer, como irá se relacionar de igual para igual com seus pares? E o princípio da igualdade onde fica? A comparação não implica necessariamente em *rankings* para fins mercantis; certamente pode ser orientada sob a égide do direito ao sigilo e à intimidade.

Quanto ao princípio de globalidade, o PAIUB propõe que todas as instâncias e serviços oferecidos pela universidade devem ser avaliados, embora recomende que se inicie com a avaliação de cursos. No tocante ao princípio de sistematicidade, destaca que a avaliação deve ser uma atividade sistemática dotada de estrutura própria para o seu desenvolvimento.

Quanto ao de continuidade, o discurso valoriza o caráter contínuo da atividade avaliativa recomendando evitar que se transforme em episódios pontuais e esporádicos. O princípio da transparência é assegurado pela avaliação interna quando o discurso defende o acesso à informação como condição para a adesão e a participação dos atores da comunidade acadêmica, e a divulgação dos resultados como fator de promoção de melhoria da instituição e de seus sujeitos. No entanto, não se percebe a defesa da transparência de resultados transformados em informações para o público em geral.

Ainda com relação aos princípios, percebe-se na proposta um forte apelo ao princípio da flexibilidade nos processos, nos procedimentos e nas decisões; e ao de autonomia da universidade na condução do processo avaliativo, o qual nos parece ser o princípio norteador da referida política.

UNIDADE DE REGISTRO: Procedimentos técnicos utilizados

Apenas o sistema de avaliação por pares e o uso de indicadores foram apresentados. O documento tece críticas ao sistema *merity pay* em seus enunciados de resistência ao uso de premiações e punições.

UNIDADE DE REGISTRO: Regulação em ordenamento jurídico

O sistema de regulação através de normas jurídicas é silenciado no PAIUB.

5.2.2 Categoria: Direitos declarados na política de avaliação institucional da educação superior

UNIDADE DE ANÁLISE: Concepção e inclusão de direitos

UNIDADE DE REGISTRO: Educação superior como direito

Embora esteja clara a sua filiação ao ideário da educação como direito, a proposta do PAIUB é contraditória ao antagonizar os princípios de adesão das universidades à política proposta. O princípio da adesão voluntária, sendo o privilegiado, orienta para que as universidades decidam se desejam ou não ser avaliadas a partir de um juízo de valor sobre a pertinência e a relevância do processo de avaliação como ferramenta de fomento ao seu projeto acadêmico. Em contraposição antagônica, ao princípio de adesão compulsória é atribuído o sentido de indução por mecanismo de imposição gerador de estratégias de premiação ou punição, portanto, autoritário. Esse sentido captura o da adesão compulsória enquanto mecanismo de responsabilidade social movido por uma ética da responsabilidade para com a destinação social da universidade. As informações sobre o seu trabalho e sobre o cumprimento de sua missão institucional dizem respeito ao interesse público e, por isso, ela deve prestar contas à sociedade.

Segundo enunciados do PAIUB, a universidade será avaliada apenas e quando se convença que o processo de avaliação é necessário e, mesmo assim, quando adere voluntariamente ao programa, a avaliação não é concebida como um serviço de utilidade pública que promove processos de decisão e crítica social, mas como uma ferramenta que pode ajudar ao seu autoconhecimento e seu autoaperfeiçoamento. Respeitada, na sua identidade de instituição social, a universidade deve ser avaliada no que se propõe a realizar, sem comparações com instituições afins.

A educação superior para chegar a ser direito, como vimos na análise do discurso jurídico, precisa de um monitoramento sistemático de suas possibilidades de avanço enquanto política pública. É impossível concretizar esse monitoramento sem as informações necessárias para construir indicadores precisos que permitam perceber o hiato de qualidade que ela apresenta em relação ao incremento de matrícula, a expansão da rede física, a inclusão de estudantes com deficiência, a formação de professores entre outros. Se as universidades se negam a ser avaliadas, inviabilizam a provisão das informações e a instalação do governo da informação com a transparência da ação estatal, e por desdobramento, inviabiliza também a ação vigilante, reivindicativa e combativa das forças sociais e políticas do controle social, retardando as possibilidades de mudança das condições objetivas

para que a educação superior se eleve de política educacional pública a direito organizado em instituições.

UNIDADE DE REGISTRO: Direitos dos avaliadores e participantes da avaliação

No PAIUB não são previstos estratégias e procedimentos para tornar públicos os resultados da avaliação, inviabilizando, portanto, o exercício do direito do público a saber. Sua estrutura não está conformada nos padrões de uma prática avaliativa profissional centrada em contratos, códigos deontológicos e processos de acordos e negociações onde estejam prescritos os direitos inerentes ao processo de avaliação. É perceptível um silêncio com relação à proteção desses direitos. Percebemos, no entanto, a presença do direito ao exercício amador da avaliação dos avaliadores em exercício traduzido pelo protagonismo da comunidade acadêmica como sujeito avaliador.

Quanto ao direito ao exercício profissional da avaliação pudemos vinculá-lo ao formato do comitê de pares, que realça a competência profissional dos especialistas nos diferentes campos de conhecimento reconhecendo-os como sujeito avaliador. Vale realçar que no Brasil a avaliação educacional não é profissão e, portanto, o país não conta com um quadro expressivo de profissionais com expertise necessária para cumprir a exegese do processo avaliativo executado como prática profissional.

O direito de escolha e de decisão sobre o que deseja revelar aparece no princípio da adesão voluntária quando permite às universidades o direito de não aderir ao PAIUB.

UNIDADE DE REGISTRO: Direitos Humanos e suas gerações

O PAIUB defende direitos humanos da primeira geração - os direitos de liberdade – incluídos os de liberdade de: participação, escolha, decisão, inclusão de interesses e associação. Defende também o direito à educação como direito social de segunda geração - direitos de igualdade - particularizando o direito do estudante à educação superior universitária. Não percebemos a defesa de direitos de terceira geração – direitos de fraternidade – relativos aos direitos de grupos (negros, índios,

mulheres, comunidade LGBTQI+, idosos, imigrantes, estudantes com deficiências entre outros) e das vidas não humanas (animais, plantas, oceanos, rios, meio ambiente, natureza, planeta entre outros) denominados de direitos ambientais. O discurso da inclusão, das ações afirmativas e da educação ecológica não estão presentes no documento analisado. Quanto o direito à democracia como direito de quarta geração é visível um compromisso com a democratização das relações sociais.

É possível que o silêncio relacionado aos direitos fraternidade seja motivado pela conjuntura social e política da época imersa em um cenário político pós-ditadura sem práxis nem estrutura democrática para escutar as vozes dos oprimidos e acolher suas reivindicações.

5.2.2 Categoria: Indicadores de justiça das políticas de avaliação institucional da educação superior

UNIDADE DE ANÁLISE: Perspectivas de justiça orientadoras dos indicadores

UNIDADE DE REGISTRO: Perspectiva Universalista

A perspectiva universalista da justiça distributiva em seu sentido de distribuição igualitária é a hegemônica no PAIUB e tem como valor principal a igualdade de todos os seus destinatários, razão pela qual o indicador de justiça mais frequente é o tratamento igualitário. Percebemos um destaque para o sentido de justiça meritocrática nas propostas de avaliação de desempenho de professores e de estudantes, bem como nos critérios de acesso pela via de exames seletivos: concurso público e vestibular, realçando o indicador de justiça de comprovação de mérito.

UNIDADE DE REGISTRO: Perspectiva Pluralista

A academia se reconhece como uma comunidade semântica pertencente ao mundo cívico como valores, princípios e sentidos de justiça plurais partilhados entre seus membros. Com esse reconhecimento, o PAIUB cumpre o indicador de reconhecimento de pertença a uma comunidade semântica visto rejeitar valores de

outro mundo que não seja o da educação, a exemplo da competitividade, disputa e concorrência próprios dos mundos industrial e mercantil.

UNIDADE DE REGISTRO: Perspectiva radical

A perspectiva de justiça cultural em seu sentido de reconhecimento de diferenças não se faz presente no discurso do PAIUB. Percebemos apenas enunciados relacionados à justiça associacional e seus indicadores de liberdade de associação e de participação nas decisões.

5.3 CONCLUSÃO

Concluindo é possível afirmar que o PAIUB tem como principal finalidade o aperfeiçoamento institucional e o autoaperfeiçoamento de seus atores sociais e sujeitos políticos em nível comunitário. Embora seu discurso realce a finalidade de prestação sistemática de contas à sociedade, essa política não estabelece estratégias geradoras de informação em larga escala capaz de estimular a cidadania informada e o direito do público a saber e favorecer o processo de *accountability*. Tampouco explicita formas de controle e regulação das atividades desenvolvidas pela universidade.

O PAIUB é uma política educacional de natureza compreensiva pensada para ser executada por cada universidade, através de um processo de democratização interna de relações de poder. Sua configuração é insuficiente para avaliar o conjunto das universidades nacionais, incluindo as do setor privado, visto não oferecer bases de dados para a construção do sistema nacional de avaliação institucional de universidades. Sua natureza predominantemente ideográfica não inclui a perspectiva de avaliação em larga escala, sem a qual, é impossível poder avaliar um sistema de universidades do tamanho e da diversidade do sistema brasileiro, razão pela qual acreditamos tratar-se, como já deve estar claro, de uma política comunitária e com forte presença de grupos de interesse, os quais lograram hegemonia no processo de sua formulação assegurando prioritariamente os interesses da comunidade acadêmica.

Vale salientar que seu discurso apregoa uma ação compartilhada entre esta comunidade e o governo, mas isto não é suficiente para interpretá-la como uma política de natureza compartilhada visto os interesses públicos não serem tratados como os de maior força moral.

Quanto à ação estatal dessa política educacional, o governo, como já foi dito, nos parece omissos no processo de sua formulação. Como não tinha um projeto explícito de universidade, nem tampouco de sua avaliação para contrapor ao da comunidade acadêmica, assumiu a proposta formulado por esta comunidade detentora de hegemonia do setor público, ficando, portanto, o setor privado sem regulação apropriada ao sabor das leis da oferta e da procura do mercado.

Vale salientar que a maior demanda de vagas na universidade brasileira é assegurada pelo setor privado, fato que comprova a omissão do Estado na questão da regulação e controle de qualidade do ensino universitário privado. Regular e controlar a educação superior privada é prerrogativa do Estado através do governo, e cabe a iniciativa privada orientar-se pela regulação estatal, já que constitucionalmente a educação é função pública que por concessão do Estado pode ser oferecida pela iniciativa privada. A regulação estatal para controle da qualidade do ensino universitário é, portanto, um dever do governo e um direito público.

Na medida em que o PAIUB, enquanto política educacional pública, omite sua relação com a regulação porque as universidades públicas (autoras da proposta) se reconhecem com autonomia para se autorregular, deixa a iniciativa privada livre para atuar através das leis do mercado, e, como desdobramento, instiga o Estado a agir na perspectiva do Estado mínimo, favorecendo os interesses neoliberais de livre iniciativa e livre concorrência. A educação perde, assim, seu sentido de direito social e ganha um sentido da educação como mercadoria.

Como se vê, o PAIUB não apresenta características de uma política estatal, pelo menos na perspectiva do Estado de bem-estar social ou Estado social de direito. Ademais, como se configurou como uma política de avaliação institucional de universidades não tem jurisdição para a diversidade de IES desse nível de ensino e por isso, de fato, ela não pode ser reconhecida como uma política de avaliação institucional da educação superior brasileira.

6 – UM OLHAR SOBRE DIREITOS NA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO PERÍODICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

Esta política foi denominada pelo movimento docente como o modelo MEC de avaliação porque inaugura três instrumentos avaliativos, até então inexistentes na experiência brasileira de avaliação da educação superior e, segundo Leite (2005) sem nenhuma discussão com a comunidade acadêmica que já acumulava anos de discussão sobre esta questão: o Exame Nacional de Cursos (ENC), também conhecido como Provão, a Avaliação das Condições de Oferta (ACE) e o *Ranking* Nacional das IES. Foi implantada no Brasil em 1995 e vigente até 2004.

No ano de 2001, é publicado o Decreto nº 3860/2001 dispendo sobre a organização e o funcionamento do sistema de educação superior e do processo de avaliação, a partir do qual, se pode falar da existência de um sistema de avaliação das IES, disposto pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Federal nº 9394/1996 como dever do Estado, exigindo uma lei complementar para regulá-lo. Esse decreto representa o cumprimento dessa exigência para estruturar o sistema de avaliação. Nas suas proposições para formatar a estrutura do sistema, destacam-se os seguintes procedimentos:

- Autoavaliação, interna ou externa;
- Avaliação Institucional;
- Avaliação da Graduação: Exame Nacional de Curso e Condições de Oferta de Ensino;
- Nas IES públicas federais: Gratificação de estímulo à docência – GED, e ao desempenho por atividade administrativa - GDAE;
- Avaliação da Pós-graduação;
- Censo da Educação Superior.

6.1 AUTOAVALIAÇÃO E AVALIAÇÃO INTERNA

A avaliação do desempenho das IES é realizada pelo MEC e pela instituição, através de sua autoavaliação. As seguintes informações devem constar do relatório de desempenho da IES, como subsídio para os processos de credenciamento e de reconhecimento: grau de autonomia assegurado pelas mantenedoras (IES privadas,

fundamentalmente); Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); a independência acadêmica dos colegiados; acesso às redes eletrônicas de comunicação; estrutura curricular dos cursos; critérios usados na avaliação educacional da aprendizagem (rendimento escolar); programas de extensão desenvolvidos em ações integradas com a sociedade; produção científica, tecnológica e cultural; condições de trabalho e qualificação dos docentes; demonstração de providências adotadas para sanear deficiências identificadas na autoavaliação; resultados obtidos pela IES no Exame Nacional de Cursos. (Art.17, Cap IV, Lei 3860/2001). A autoavaliação da IES pode ser desenvolvida seguindo o modelo do PAIUB ou o modelo do conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), ou outro de escolha da instituição.

O modelo de avaliação elaborado pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras é integrado pelas seguintes dimensões:

- Ensino
- Pesquisa
- Relações Externas
- Corpo Docente
- Corpo Discente
- Corpo Técnico-administrativo
- Administração Acadêmica dos Cursos
- Controle de Produto
- Organização e Governo
- Planejamento e Avaliação
- Recursos de Informação
- Recursos de Infraestrutura Física
- Recursos Financeiros

A cada uma dessas dimensões (ou variáveis) são identificados indicadores, referenciais para a medida, que podem ser de natureza quantitativa (ex.: número de formandos) ou qualitativa (ex.: política para o ensino de graduação, conteúdos básicos e profissionais).

6.2 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

O processo de Avaliação Institucional, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), compreende a análise dos dados e informações prestados pelas Instituições de Ensino Superior (IES) no Formulário Eletrônico e a verificação, in loco, da realidade institucional, dos seus cursos de graduação e de pós-graduação, da pesquisa e da extensão, levando-se em conta três grandes dimensões: o corpo docente, a organização institucional e as instalações físicas gerais e especiais, como os laboratórios, com ênfase na(s) biblioteca(s).

A Avaliação Institucional subsidia o Ministério da Educação (MEC) nas decisões sobre credenciamento e reconhecimento de IES e é iniciada quando as Instituições de Educação Superior dão entrada na SESu destes pedidos. Ela é realizada por uma comissão de professores qualificados e capacitados para esse fim, recrutados junto à comunidade acadêmica, a partir do Cadastro Permanente de Avaliadores Institucionais do INEP.

Ao implementar a Avaliação Institucional, além de desenvolver os instrumentos de avaliação (Manual de Avaliação Institucional, Formulário Eletrônico, Roteiro da Verificação in loco, Normas e Procedimentos) e de capacitar professores da educação superior para esse fim, o INEP vem homogeneizando os procedimentos e a aplicação dos critérios que serão utilizados pelas comissões de avaliação.

6.3 AVALIAÇÃO DO ENSINO DE GRADUAÇÃO

A avaliação do ensino de graduação é feita através de dois instrumentos: o Exame Nacional de Cursos (ENC), popularmente conhecido como o Provão e a avaliação das Condições de Oferta (ACO).

6.3.1 O Exame Nacional de Cursos de Graduação (ENC)

O ENC foi implantado através de Medida Provisória em 1995 (MP1018/1995), explicitado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394/1996,

regulamentado pela Portaria 249/1996 e pelo Dec. 2026/1996. Adquire em 2001 outro formato disposto no Dec.3860/2001. O Exame Nacional de Cursos (ENC) tem como objetivo medir a aprendizagem realizada em cada curso pelos estudantes de último ano, com a finalidade de avaliar o curso. Não objetiva avaliar o desempenho de cada estudante individualmente. Ele era aplicado em todo país, geralmente, no mês de junho. Gradativamente, foi avaliando novos cursos. Ele era obrigatório, mas o aluno podia recusar-se a responder às questões; não podendo, todavia, deixar de comparecer à prova, pois, se isto acontecesse, não receberia seu diploma.

As provas eram organizadas por especialistas e os conteúdos publicados com antecedência. Os alunos os recebiam em sua residência, juntamente com as orientações sobre a prova e um questionário para avaliar o curso e a instituição de ensino que frequentaram. A Diretoria de Avaliação e Acesso ao Ensino Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais do Ministério da Educação (INEP) publicava uma revista de divulgação denominada Revista do Provão, com todas as orientações sobre os exames. As IES, as direções de faculdades e dos cursos recebiam um material informativo sobre o exame.

As diretrizes para as provas de cada curso eram definidas por Comissões de Especialistas, indicados pela própria comunidade acadêmica, dentre seus pares. Nas Diretrizes constavam: uma introdução com as principais características do curso; o nome dos membros da comissão e suas instituições de origem; a duração e o formato da prova; os conteúdos; as habilidades, os saberes e competências, que iriam ser medidos. Os exames eram realizados em diferentes locais do país, no mesmo dia e hora. Os resultados, relativos ao curso frequentado pelo aluno, eram expressos na forma de conceitos de A a E:

- A. Cursos com desempenho acima de um desvio-padrão da média geral;
- B. Cursos com desempenho no intervalo entre o meio e um desvio padrão acima da média;
- C. Cursos com desempenho no intervalo em torno de meio desvio padrão da média geral;
- D. Cursos com desempenho no intervalo entre meio e um desvio padrão abaixo da média geral;
- E. Cursos com desempenho abaixo de um desvio-padrão da média geral.

Os conceitos do Provão mais os resultantes da Avaliação das Condições de Oferta (ACO) compunham o Ranking Nacional das Instituições de Educação Superior do país. Segundo a Revista do Provão (2001) em 5 anos participaram do ENC, 191 mil alunos, sendo avaliados 2888 cursos de 18 carreiras acadêmicas. Em 2001 foram avaliados 4 mil cursos de 20 carreiras profissionais e 278.668 alunos prestaram provas. As seguintes profissões vinham sendo avaliadas: Direito, administração, Psicologia, Economia, Jornalismo, Letras, Pedagogia, Engenharia Civil, Engenharia Química, engenharia Elétrica, Engenharia Mecânica, Química, Matemática, Física, Biologia, Agronomia, Medicina, Medicina Veterinária, Odontologia, Farmácia.

Além dos resultados do Provão, e as listas de classificação, serem amplamente divulgados na imprensa nacional, os dirigentes institucionais das IES que eram submetidas ao exame, recebiam o relatório da instituição com os resultados obtidos pela IES, face ao exame de seus alunos e as opiniões dos mesmos sobre seus cursos. Cada relatório trazia o conceito de cada curso, os resultados das questões de múltipla-escolha, das questões discursivas e do questionário de pesquisa, além de breve avaliação dos itens daquela prova segundo a visão dos coordenadores. Geralmente os alunos consideravam que as provas eram fáceis e estimulantes, mas tratavam de temas já esquecidos por terem sido aprendidos nos primeiros anos dos cursos. Aos alunos mais bem colocados nos exames gerais, o MEC oferecia, a cada ano, bolsas de estudo para pós-graduação.

Em 2002, o Provão avaliou 24 cursos (ver anexo A).

6.3.2 Avaliação das Condições de Oferta do Ensino de Graduação (ACO)

Os especialistas de cada área de conhecimento eram os responsáveis pela avaliação, *in loco*, das Condições de Oferta de Ensino (ACO). As comissões, a partir de um conjunto de indicadores pré-estabelecidos, avaliavam:

- Organização didático-pedagógica de cada curso;
- As instalações físicas;
- Adequação das instalações especiais (laboratórios, oficinas, salas ambientes e outros);

- Qualificação do corpo docente (titulação, regime de trabalho, plano de cargos e salários – PDI – produção e produtividade intelectual, experiência profissional, relações professor aluno e outros);
- Bibliotecas (acervo, livros, periódicos, acesso a redes, adequação ambiental).

Os resultados das avaliações eram expressos em conceitos: CMB – Condições Muito Boas; CB – condições Boas; CR – condições Regulares; CI – Condições Insuficientes. A matéria era amplamente divulgada na página web do MEC onde constava o instrumental pertinente a cada curso, conforme a área de conhecimento e os resultados de cada curso avaliado. As condições de oferta de ensino vinham sendo avaliadas desde 1997, seguindo a realização dos exames nacionais de curso. Assim, gradativamente, a cada ano, este formato avaliativo incorporava um número maior de visitas locais.

6.4 GRATIFICAÇÃO DE ESTÍMULO À DOCÊNCIA E AO DESEMPENHO POR ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

A Gratificação de estímulo à docência foi instituída no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior pela Lei 9678/1998 e regulamentada pelo Decreto N° 2668/1998. Este formato avaliativo, do tipo *merit pay*, atribui até 140 pontos ao docente, considerando a docência como sua atividade principal, seu regime de trabalho, categoria e titulação. Em 2000, o valor da GED representava de 50 a 65% da remuneração global do docente. A GED possui uma pontuação fixa, porém, a distribuição dos pontos em quesitos é estabelecida por cada universidade e aprovada pelo Conselho Universitário, mais alto órgão de gestão das universidades. O instrumento de avaliação é preenchido pelo professor, revisado em seu departamento de origem e encaminhado à comissão central da GED de cada universidade.

A avaliação dos técnicos de nível superior, funcionários das universidades públicas federais, não chegou a atingir toda a comunidade administrativa das universidades. A Gratificação de Desempenho por Atividade Administrativa (GEDAE) significou em 2000, um acréscimo de até 42% na remuneração dos funcionários que a receberam.

6.5 CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A partir de dezembro de 1996, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996), ficou estabelecido, no seu Art. 9º, inciso V, que “a União incumbir-se-á de coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação”.

O Censo da Educação Superior, instituído por força da LDB, coletava, anualmente, uma série de dados do ensino superior no País, incluindo cursos de graduação, presenciais e à distância. A sua finalidade era fazer uma radiografia deste nível educacional que atendia à época a cerca de 3 milhões de alunos em 12.155 cursos oferecidos por 1.391 universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, escolas, institutos e centros de educação tecnológica.

As instituições de ensino superior respondiam ao questionário do Censo por meio da Internet.

Com base nesse conjunto de dados, apresentados de maneira detalhada, o Censo da Educação Superior oferecia aos gestores de políticas educacionais uma visão das tendências de um nível de ensino em processo de expansão e diversificação.

6.6 AVALIAÇÃO DA PÓS-GRADUAÇÃO

A política de avaliação periódica incorporou a política de avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Ministério da Educação que iniciou suas atividades em 1951 como uma coordenação, mas, foi somente a partir dos anos 70, que teve início a avaliação do ensino brasileiro de pós-graduação. As avaliações, cujos critérios eram estabelecidos por pares indicados pela comunidade acadêmica, eram anuais e, posteriormente, bianuais. Os cursos recebiam os conceitos A, B, C, D ou E, segundo seu desempenho.

A partir dos anos 80, iniciaram-se as visitas de consultores, escolhidos pela comunidade acadêmica dos programas de pós-graduação. Em 1982 os resultados das avaliações deixaram de ser reservados, sendo divulgados individualmente. Em 1984 os cursos adquiriram o direito de solicitar reconsideração das avaliações

obtidas e julgadas inadequadas. Em 1985 os conceitos foram divulgados para todos os cursos, e não apenas para aqueles que haviam sido avaliados. Em 1988, a ajuda da informática permitiu que a avaliação fosse, em parte, realizada por meio eletrônico. Em 1992 as comissões de pares acadêmicos passaram a receber amplo material de apoio, incluindo indicadores qualitativos e quantitativos para realizar a avaliação externa, com visitas in loco. Em 1994 as avaliações passaram a ser feitas em duas etapas. Em 1998 o sistema foi modificado, tendo em vista a estabilidade atingida visto 79% dos cursos de mestrado e 90% dos doutoramentos terem obtido classificação A ou B.

Após essas modificações, os procedimentos de avaliação atingiram critérios de aferição da qualidade dos programas de pós-graduação aceitos pelos mesmos como bastante precisos para medir o estágio de desenvolvimento em que eles se encontravam. Os programas de pós-graduação eram avaliados de forma conjunta - cursos de mestrado e de doutorado - tendo como parâmetro o nível de excelência internacional.

O sistema de avaliação da CAPES foi construído ao longo dos anos, com a colaboração da comunidade acadêmica que participa ativamente na condição de pares acadêmicos. O processo de avaliação inclui o desenvolvimento de atividades relativas a dois processos: a avaliação dos programas de pós-graduação e a avaliação das propostas de novos programas e cursos de pós-graduação, sendo ambos realizados pelos mesmos agentes e alicerçados em um mesmo conjunto de princípios, diretrizes e normas.

Articulado ao Sistema de Avaliação da Educação Superior estava também o Sistema de Regulação da Educação Superior.

6.7 SISTEMA DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A política de Avaliação periódica das IES também se articulava com o Sistema de Regulação da Educação Superior. Seu ordenamento jurídico incluía normas, diretrizes, instruções e orientações cuja finalidade era regular cada uma das modalidades de oferta de ensino superior, incluindo cursos fora da sede e de educação à distância. Sob a responsabilidade desse sistema estavam: a autorização de funcionamento e reconhecimento de cursos superiores não universitários, o

credenciamento e credenciamento de instituições de ensino superior, estabelecidas em legislação específica (Dec. nº 3860/2001).

Para obter o credenciamento ou o credenciamento de universidades ou de centros universitários a Resolução CNE/CES, nº. 10 de 28/01/02 estabelecia que devia ser apresentada documentação pertinente e incluído um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) para 5 anos. Esse plano constituía-se no compromisso da instituição com o MEC de assegurar o atendimento aos critérios e padrões de qualidade. O PDI devia contemplar:

- Objetivos da IES;
- Projeto de qualificação do corpo docente;
- Política de atualização e renovação do acervo bibliográfico e das redes de informação;
- Projeto de expansão e melhoria da infraestrutura.

Os Centros Universitários deviam explicitar as formas de fomento e melhoria permanente da qualidade do ensino de graduação e das atividades de extensão; as Universidades, as formas de fomento e de incentivo à pesquisa, pós-graduação, graduação (Portarias CNE/CES 637, 639 e 640/97).

As novas universidades, ao solicitarem credenciamento, deveriam comprovar em seu PDI a oferta regular de ensino de graduação e de pós-graduação, pesquisa e extensão. Uma nova universidade só poderia ser criada a partir do credenciamento de cada uma das IES ou cursos que passariam a integrá-la e que receberam avaliações positivas pelo INEP e pela CAPES (Cap.3º., Art.7º., Art. 3º., Dec. 3860/01).

A criação de cursos superiores não universitários dependia do cumprimento de duas etapas: a obtenção da autorização de funcionamento do curso e, posteriormente, do reconhecimento.

A Autorização de funcionamento dos cursos superiores não universitários, ou carreiras universitárias que integram uma IES ou são isolados, eram objeto de Ato próprio da SESu/MEC. Para isso, algumas etapas precisavam ser cumpridas: o encaminhamento de documentação solicitando a autorização; a realização da verificação *in loco* por uma comissão de especialistas; a comprovação da viabilidade institucional de implantação do projeto do curso.

A autorização concedida implicava uma nova verificação na instituição após o início de funcionamento dos cursos. Mesmo instituições antigas e credenciadas, ao abrirem novos cursos, deviam solicitar autorização para tal, apresentando seus PDIs e a previsão de criação de tal curso.

As IES que recebiam conceitos inferiores à média nas avaliações do Exame Nacional de Cursos e das Condições de Oferta de Ensino não poderiam solicitar a autorização para o funcionamento de novos cursos até que obtivessem uma avaliação positiva. A autorização de funcionamento de novos cursos, que envolviam risco social, como é o caso dos cursos de Medicina, Psicologia, Odontologia e Direito, deviam obter, também, parecer favorável das respectivas ordens profissionais.

As universidades, exercitando seu direito à autonomia universitária, podiam criar cursos superiores quando autorizados pelos respectivos órgãos colegiados da instituição. Eles necessitavam ser reconhecidos pelo Conselho Nacional de Educação igualmente às demais IES.

O reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos superiores dependiam dos resultados obtidos nas avaliações do MEC, especialmente, no Exame Nacional de Cursos e na avaliação das Condições de Oferta (ACO). O reconhecimento de cursos nas universidades, ocorre 2 a 3 anos depois da autorização, sendo concedido por tempo limitado. A renovação do reconhecimento dos cursos era solicitada após 5 anos do início de seu funcionamento, estando sempre vinculada aos resultados dos processos de avaliação.

O reconhecimento dos cursos pertencentes aos Centros Universitários, incluindo-se os Centros Tecnológicos de Educação Superior, Faculdades, Institutos Superiores e Faculdades Isoladas, ocorria da mesma forma, ou seja, depois de 2 a 3 anos de autorização. O reconhecimento era concedido por tempo limitado.

Os procedimentos para credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento das IES constavam das leis e decretos (Dec. nº 3860/2001) bem como nos atos, resoluções e portarias do CNE/CSE (Resolução nº.10 de 28/01/02) . Estavam igualmente previstas em Lei, as sanções para as deficiências ou irregularidades constatadas e podiam implicar: suspensão do reconhecimento; desativação de cursos superiores; suspensão temporária de prerrogativas de autonomia de universidades e centros universitários.

Um baixo e continuado desempenho nas avaliações oficiais, por exemplo, podiam caracterizar as deficiências e resultar na aplicação das punições citadas. A reprovação de um curso por 3 anos consecutivos no ENC e na ACO podia ser considerada como resultante de um desempenho insuficiente e poderia levar à suspensão de seu reconhecimento. Saneadas as deficiências, todavia, um curso poderia, após o prazo de um ano, solicitar novo reconhecimento.

Tratando-se de uma instituição credenciada, como um centro universitário, por exemplo, ele poderia vir a perder sua autonomia, se obtivesse desempenho insuficiente no ENC e nas demais avaliações realizadas pelo INEP. A intervenção na instituição e/ou seu descredenciamento, deveria ser estudada caso a caso, sendo explicitada sua amplitude, prazo e condições de execução pelo MEC, ouvida a Câmara de Educação Superior do CNE. No caso de desativação de uma IES ou de seu descredenciamento, a entidade mantenedora deveria resguardar os direitos dos alunos, dos docentes e técnicos. Aos alunos eram assegurados a convalidação de estudos e o registro de diploma, se estivessem em período de conclusão de curso.

A criação de cursos de graduação em medicina, odontologia e psicologia nas IES, em geral, e mesmo em universidades, precisava ser submetida à manifestação do Conselho Nacional de Saúde, que deveria enviar parecer ao MEC, em prazo não superior a 120 dias, (Art. 27, da Lei nº.3860/01). Para os cursos jurídicos, as propostas de criação e de reconhecimento, deviam ser submetidas, também, à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, (Art. 28, Dec. Lei Nº.3860/01). Os processos de solicitação das IES eram orientados pelo Ministério da Educação. Manuais e informações ficavam disponíveis na página *web* do MEC e os processos eram acompanhados da mesma forma, através do Sapiens, sistema que permitia consultas e entradas também *on line*.

6.8 ANÁLISE DE CONTEÚDO DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO PERIÓDICA

6.8.1 Categoria: Política de avaliação institucional da educação superior

UNIDADE DE ANÁLISE: Qualidade social da política educacional

UNIDADE DE REGISTRO: Filiação a projetos sociais e seus respectivos ideários de educação.

A análise de conteúdo da política de avaliação periódica apontou elementos para afirmar que ela se filia ao projeto social republicano porque defende os ideais de universidade pública, laica e gratuita, valores do ideário da educação como direito.

No entanto, percebemos que algumas iniciativas da ação governamental se aproximam do ideal neoliberal de privatização do ensino e fortalecem o mercado educacional como, por exemplo, a iniciativa de expansão da gratuidade da educação superior pela via da concessão de bolsas de estudo aos estudantes pobres das IES privadas. É evidente que devemos levar em consideração o contexto brasileiro que apresenta um enorme hiato de qualidade com relação às possibilidades de universalização da educação pela via do setor público.

Desde esse ponto de vista, reconhecemos ser impossível no contexto do Brasil, já descrito anteriormente, uma política educacional estatal “pura”, ou seja, totalmente fiel ao seu ideário. Por isso, a nosso ver, a alternativa mais viável para a transição do sistema de elite para o de massas foi uma ação compartilhada entre o governo e o setor privado.

UNIDADE DE REGISTRO: Contexto de influência

O contexto de influência predominante nessa política foi o macro em nível nacional. As possibilidades de ação governamental foram condicionadas pela conjuntura político-jurídico-econômica do Brasil à época, com destaque para a exigência da LDB quanto à obrigatoriedade de criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e do Censo da Educação Superior como dever do Estado e do governo. Percebemos também a influência do nível micro, no qual, as avaliações realizadas sobre a orientação do PAIUB não ofereciam dados para o processo de *accountability*. Em nível mega, houve uma relativa influência do contexto internacional expressa na adesão aos padrões internacionais de avaliação de desempenho.

UNIDADE DE ANÁLISE: Qualidade política

UNIDADE DE REGISTRO. Protagonismo dos atores sociais e sujeitos políticos

Ela apresenta características de política estatal visto revelar a hegemonia do protagonismo do Estado e do governo como seu principal sujeito político. Os interesses do Estado foram até certo ponto impostos pelo governo posto inibirem a discussão com a comunidade acadêmica. Embora eles representem interesses públicos de informação e controle de qualidade, não foram compartilhados com os atores sociais e sujeitos políticos da comunidade acadêmica, os reais produtores do trabalho das IES.

Acreditamos que a política em discussão não apresenta características de formulação e gestão compartilhadas, posto o nível de participação dos seus atores políticos e sociais não ter sido simétrico. Tampouco apresenta características de uma política comunitária, embora haja respeito e adesão à proposta de avaliação interna da comunidade acadêmica formulada pelo PAIUB. No entanto, os procedimentos e instrumentos de verificação de desempenho impostos pelo governo em nível de avaliação externa não foram discutidos nem aceitos pela comunidade acadêmica, portanto, não têm legitimidade junto a essa comunidade, embora gozem de legitimidade social.

UNIDADE DE REGISTRO: Sentido da política

A referida política apresenta características dos três sentidos, embora realce a preponderância do governamental dado conferir legitimidade aos atores políticos do governo e prioridade ao sistema de informações. O sentido comunitário é percebido apenas em nível da avaliação interna e o sentido profissional se revela no uso de procedimentos de avaliação profissional como é o caso da meta-avaliação, do sistema de credenciamento, da certificação, do Comitê de Pares e do *merit pay*.

A assimetria de poder favorável ao governo enquanto principal sujeito político é percebida quando este se impõe como avaliador externo à revelia de atores sociais profundamente legítimos como a ANDES, a ANDIFES, e o CRUB. Entendendo o PAIUB como a proposta das entidades representativas do setor privado, o governo, estrategicamente, o incorporou na formulação da política no

formato de autoavaliação ou autoestudo das IES, legitimando também o modelo do CRUB que não havia sido contemplado pelo PAIUB.

UNIDADE DE ANÁLISE: Qualidade moral

UNIDADE DE REGISTRO: Valores e princípios

Vários princípios orientam suas formulações. O princípio da globalidade em nível da avaliação interna e externa. O princípio da sistematicidade na formulação do processo avaliativo com periodicidade de dois anos. O princípio da continuidade é preservado pelos procedimentos de avaliação contínua com estrutura e pessoal qualificado para desenvolvê-la, inclusive com sistema de capacitação para avaliadores externos promovido pelo INEP/MEC. Quanto ao princípio da transparência, a política é transparente disponibilizando um banco de dados atualizado com todos os resultados amplamente divulgados e disponíveis para consulta. No que se refere à flexibilidade como princípio, as ações realizadas pelo governo são até um certo ponto rígidas e em nível de avaliação externa não há muita margem para flexibilidade.

Quanto aos valores da política educacional em apreço, a liberdade de ensino dos setores público e privado aparece como valor. Seu sentido de liberdade está muito articulado à livre escolha do estudante da educação superior relativa à IES em que deseja estudar. No que se refere ao princípio da igualdade, os procedimentos de avaliação são iguais para o sistema público e privado. Quanto à igualdade de interesses, cremos que há uma certa prioridade ao atendimento dos interesses do governo. No que diz respeito à igualdade de participação, cremos tratar-se de uma política inclusiva. De fato, ela não exclui outros sujeitos políticos, a exemplo da ANDES e da ANDIFES dado que, como já foi dito, legitima o modelo do PAIUB em nível de avaliação interna, e, além do mais, inclui o CRUB, embora se imponha na correlação de forças estabelecida.

A nosso ver, essa imposição faz parte do jogo político, ressaltando-se que ela traz dividendos para a sociedade brasileira: um sistema de informações atualizado e competente, independente do uso que se possa fazer dele. Quanto ao valor solidariedade, não se percebe ações explícitas que possam comprová-lo. Diferentemente, os valores de produtividade, competitividade e concorrência são

claramente percebidos. A referida política está centrada nas ideias de eficácia e eficiência e estabelece mecanismos de aferição de produtividade dos professores e da instituição. Ela estimula a competitividade na medida em que estabelece indicadores de desempenho baseados em padrões internacionais e a gestão racionalizada dos recursos, bem como o aprimoramento da seleção e formação dos professores a partir deste tipo de racionalização. Estimula também a concorrência na medida em que estabelece *rankings* das instituições.

UNIDADE DE ANÁLISE: Qualidade técnica

UNIDADE DE REGISTRO: Identidade da avaliação

As identidades de avaliação instituídas pelo discurso da avaliação profissional se fazem presentes em suas formulações ao identificá-la como serviço: prático pelo seu caráter provedor de informações coletadas pelas práticas avaliativas e não por pesquisas; político porque estabelece relações de poder entre seus atores sendo visível a correlação de forças favorável ao governo; educativo em nível de avaliação interna já que nesse nível as universidades se orientam pelo modelo do PAIUB ou pelo do CRUB que são compreensivos e formativos; e de utilidade pública visto seu compromisso com a transparência de informações e com a prestação de contas à sociedade. Não são percebidas estratégias persuasivas, nem a perspectiva de um serviço particularizado dado não ser essa política ideográfica. Seus referentes são normativos verificados na avaliação de larga escala do provão e criteriosais verificados nos indicadores de desempenho, na GED e GEDAE.

UNIDADE DE REGISTRO: Motivações das reformas educacionais no planejamento.

A análise de seu conteúdo revela influência das reformas de motivação econômica porque está baseada em padrões de competitividade, imperativos financeiros e equidade na distribuição de recursos. Revela também a influência das reformas de motivação social quando estimula a aprendizagem social de prestação de contas à sociedade; inaugura um sistema nacional de avaliação de qualidade das IES brasileiras podendo ser considerado uma inovação educacional; e incrementa o desenvolvimento da cultura avaliativa tanto em nível da comunidade acadêmica

como em nível das instituições governamentais.

UNIDADE DE REGISTRO: Formatação técnica da política

Seu formato técnico define três finalidades: aperfeiçoamento da educação superior; prestação de contas à sociedade; e regulação e controle desse nível de ensino. O aperfeiçoamento ocorre no processo de avaliação interna desenvolvida pelas universidades e demais IES e pela CAPES em nível da pós-graduação.

Para a prestação de contas são estabelecidos mecanismos para a geração de informações e disponibilizado um serviço atualizado para torná-las públicas, coordenado pelo INEP com destaque para o censo da educação superior.

A ação de regulação e de controle dispõe de um considerável acervo de normas jurídicas na direção da institucionalização da educação superior como direito que nos parece ser uma vantagem em relação à política que lhe antecedeu, dado o quadro desordenado e progressivo de expansão do mercado educacional brasileiro requerer medidas efetivas de regulação. A nosso ver, embora não se tenha, nesse governo, ações no sentido de combater essa expansão, ou pelo menos de contê-la, como desejado, têm-se informações precisas e atualizadas consideradas de interesse público permitindo ampliar a cidadania informada.

Um sistema misto de avaliação é privilegiado como modalidade avaliativa. A avaliação interna realizada pela IES através de autoestudo, e a avaliação externa centrada em instrumentos de avaliação de larga escala e em tipos de procedimentos de verificação de desempenhos coordenada pelo governo através do INEP.

Os objetos de avaliação privilegiados são: a avaliação de cursos, dos estudantes, dos docentes, da gestão administrativa das IES, e dos funcionários administrativos. Para avaliação de cursos são utilizados dois instrumentos: a verificação das condições de oferta do ensino incluindo os serviços de apoio aos cursos como laboratórios, bibliotecas, redes eletrônicas de informação etc.; e a avaliação do desempenho dos estudantes realizada através do Exame Nacional de Curso (mais conhecido como provão) de forma rigorosa para fins de diagnóstico e de qualificação dos cursos, mas não tem função qualificativa ou classificatória para o estudante. Esse exame é utilizado como instrumento de avaliação do curso através da avaliação de aprendizagem do estudante concluinte.

A avaliação do desempenho docente e acadêmico é realizada com rigor através de instrumentos específicos e de formulários eletrônicos. Nas universidades federais, é utilizado o sistema *merity pay* que vincula a remuneração dos professores à sua produção acadêmica e ao seu desempenho docente através da gratificação de estímulo à docência (GED) concedida ao professor cumpridor dos requisitos de produtividade acordados entre o governo e a comunidade acadêmica e correspondente a um valor superior ao seu salário.

A avaliação da gestão administrativa incide sobre os seguintes setores: organização e governo, planejamento e avaliação, administração acadêmica de cursos aí incluído o desempenho dos departamentos, recursos de informação, financeiros e de infraestrutura física.

A avaliação dos funcionários administrativos igualmente a dos docentes também utiliza formulários eletrônicos para gerar informações e o sistema *merit pay* através da gratificação de estímulo à atividade administrativa (GEDAE) com padrões de desempenho que devem ser cumpridos por eles.

UNIDADE DE REGISTRO: Procedimentos técnicos utilizados

São utilizados uma variedade de instrumentos e procedimentos técnicos para a avaliação com destaque para os de medidas referenciadas a normas, a critérios e de valor agregado utilizadas nas avaliações de larga escala do ENC, no sistema *merity pay* da GED e da GEDAI, nos objetivos dos cursos, nos indicadores e padrões de desempenho. São também utilizados procedimentos de gestão, relatórios, pareceres, sistemas de credenciamento e de certificação.

UNIDADE DE REGISTRO: Regulação em ordenamento jurídico

Vários decretos, instruções, orientações, portarias, entre outras normas jurídicas estão disponíveis no ordenamento jurídico dessa política institucional. De fato, ela possui um marco regulatório vasto em função de sua vinculação ao processo de regulação e controle da educação superior.

6.8.2 Categoria: Direitos declarados na política de avaliação institucional da educação superior

UNIDADE DE ANÁLISE: Concepção e inclusão de direitos

UNIDADE DE REGISTRO: Educação superior como direito

A sua forma de adesão compulsória, a nosso ver, demonstra um compromisso do governo com a institucionalização do direito à educação superior que, sem um eficiente sistema de informações, torna-se impossível. As IES não podem fugir à responsabilidade social frente à função pública de prestação do ensino, mesmo atuando no espaço privado. O governo da informação é mediação para a concretude do direito à educação superior e, por isso, a criação (ainda que por força da LDB) do Censo da Educação Superior por esse governo expressa o compromisso dessa política de avaliação institucional, enquanto ação governamental, com a elevação gradativa do direito à educação superior.

UNIDADE DE REGISTRO: Direitos dos avaliadores e participantes da avaliação

O direito do público a saber é o de maior força moral nessa política visto serem todos os resultados da avaliação externa tornados públicos. Por desdobramento, o direito à cidadania informada também é declarado e reconhecido. Outros direitos se fazem presentes: o direito ao exercício profissional da avaliação exercido pelo comitê de especialistas ou de pares; o direito dos educadores (avaliadores em exercício) ao exercício da avaliação assegurado pela avaliação interna das IES, o direito do avaliador à confidencialidade das informações assegurado às comissões de especialistas; o direito à acessibilidade dos relatórios assegurado aos participantes da avaliação; o direito à informação sobre a legalidade dos cursos e das IES assegurado aos estudantes pelo processo de regulação e controle; o direito do estudante concluinte à convalidação de estudos e o registro de diploma em caso de descredenciamento da IES; o direito de escolha do estudante com relação à IES que deseje frequentar.

UNIDADE DE REGISTRO: Direitos Humanos e suas gerações.

Apenas os direitos da primeira geração – os direitos liberdade – são explícitos: direito de participação, de informação e de decisão. Com relação aos de segunda geração – os direitos igualdade - somente o direito à educação superior. Os direitos de terceira geração – direitos fraternidade – que inclui direitos específicos de grupos não estão explícitos nas formulações da política em apreço. Quanto ao direito à democracia, vê-se atenção especial ao tratamento da informação como coisa pública.

6.8.3 Categoria: Indicadores de justiça das políticas de avaliação institucional da educação superior

UNIDADE DE ANÁLISE: Perspectivas de justiça orientadoras dos indicadores

UNIDADE DE REGISTRO: Perspectiva Universalista

A justiça distributiva em seu sentido de distribuição igualitária é a predominante nas formulações dessa política institucional. Todas as suas ações são orientadas pelo valor da igualdade cumprindo seu indicador de tratamento igualitário. Merece destaque a justiça meritocrática e seu indicador de comprovação de mérito no ENC, na ACO, na GED, na GEDAE, bem como no sistema de credenciamento de cursos e de IES.

UNIDADE DE REGISTRO: Perspectiva Pluralista

Não há indícios da presença do indicador da justiça plural.

UNIDADE DE REGISTRO: Perspectiva radical

Não há indícios da presença dos indicadores da justiça cultural e da justiça como reconhecimento de diferenças. Percebemos a presença da justiça associacional e seus indicadores de liberdade de associação e de participação nas decisões nas formulações da avaliação interna.

6.9 CONCLUSÃO

Concluindo nossa análise é possível afirmar que as ações desenvolvidas pela política de avaliação periódica da avaliação da educação superior privilegiam o sentido de avaliação institucional como sendo o de avaliação externa realizada pelo governo. Obrigado por força da LDB, o governo dessa época criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e o Censo da Educação Superior, duas instituições que atualmente são reconhecidas como seu legado e patrimônio do povo brasileiro.

Na conjuntura do PAIUB não havia esta obrigação. Sua proposta foi de natureza compreensiva e não incluía uma base de dados capaz de favorecer a transparência das ações do governo no âmbito das IES, tanto do setor público como do setor privado que se expandia de forma profundamente desregulada comprometendo a qualidade da educação superior do país.

A política governamental, embora favorecendo a expansão do mercado educacional em todos os níveis e, particularmente no nível da educação superior, não optou pela política de desregulação do Estado Avaliador, ao contrário, encaminhou uma política regulatória articulando-a aos três instrumentos de avaliação: o Exame Nacional de Cursos, a Avaliação das Condições de Ofertas dos Cursos de Graduação e o *ranking das IES*.

No que pese a forma impositiva como foram introduzidos, há de se admitir que geraram informações capazes de se iniciar um processo de *accountability* na sociedade brasileira e, neste sentido, cremos que foram positivos. Evidentemente, como foram experiências avaliativas pioneiras precisaram ser aprimoradas.

Esse aprimoramento pôde ser visto no Sistema de Avaliação da Educação Superior que será objeto de nossa análise na próxima seção.

7 – UM OLHAR SOBRE DIREITOS NO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES)

7.1 TRAJETÓRIA HISTÓRICA

O atual Sistema Nacional de Avaliação da Educação teve uma formulação inicial de proposta de política pública cuja análise é de fundamental importância visto ter sido essa proposta que inspirou o atual Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Ela foi formulada pelo governo federal no ano de 2003, quando o então Ministro da Educação, na intenção de pôr em discussão a política de avaliação periódica desenvolvida pelo governo anterior, ouviu representantes de diferentes segmentos sociais da sociedade civil e política e instalou em 29 de abril desse ano, uma comissão especial, cujos membros, designados através das Portarias MEC/SESu número 11 de 28 de abril e números 19 e 27 de maio do referido ano, representavam universidades públicas e privadas; o Ministério de Educação e Cultura (MEC); e a União Nacional dos Estudantes (UNE), contando também com um coordenador executivo, um assessor e um colaborador especial.

Intitulada Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA) tinha como finalidade: “analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados” (RAIES, 2004, v. 1, p. 7) para, no prazo de 120 dias, apresentar uma nova proposta de bases para um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

Os trabalhos da CEA desencadearam um amplo processo de escuta e de interlocução com a sociedade, ouvindo 38 entidades representativas de distintos setores da sociedade, especialmente as mais diretamente relacionadas com a Educação Superior ²⁷. Foram também incorporadas contribuições de estudiosos da área de avaliação e de membros da comunidade acadêmica, sobretudo os que têm participado da elaboração e implementação dos instrumentos avaliativos em uso.

²⁷ Ao longo de quatro meses. A CEA se reuniu em Brasília, dois ou três dias a cada quinzena, e uma vez ou mais em cada uma das seguintes cidades: Curitiba, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Recife.

7.2 CARACTERIZAÇÃO

Tematizando a avaliação como um processo decorrente de um projeto pedagógico e ao mesmo tempo como estrutura de poder que age sobre os indivíduos, as instituições e os sistemas, a CEA “procurou consolidar as necessárias convergências em relação a uma concepção de avaliação como processo que efetivamente vincule a dimensão formativa a um projeto de sociedade comprometido com a igualdade e a justiça social” (RAIES, 2004, v. 1, p.11). Para essa comissão, este projeto deve incorporar, além da dimensão cognitiva, as perspectivas críticas das funções da educação superior dentro do contexto nacional e internacional.

Partindo dessa concepção, a CEA buscou a articulação de um sistema de avaliação com autonomia, que é própria dos processos educativo-emancipatórios, com as funções de regulação, que são inerentes à supervisão estatal, para o fortalecimento das funções e compromissos educativos.

Este sistema tem como ideias centrais, dentre outras, as de integração, articulação, e participação. Com relação à primeira, a proposta do SINAES busca integrar as dimensões internas e externas, particular e global, somativa e formativa, quantitativa e qualitativa e os diversos objetos e objetivos da avaliação. Busca também a articulação entre concepções, objetivos, metodologias, práticas, agentes da comunidade acadêmica e de instâncias do governo. O argumento básico é o de que os processos avaliativos em seu conjunto devem integrar, em sínteses compreensivas, as diversas dimensões da realidade avaliada – instituições, sistemas, indivíduos, aprendizagem, ensino, pesquisa, administração, intervenção social, vinculação com a sociedade etc.

A proposta do SINAES põe em destaque a defesa de que este Sistema seja uma construção a ser assumida coletivamente, com funções de informação para tomada de decisão de caráter político, pedagógico e administrativo, melhoria institucional, autorregulação, emancipação, elevação da capacidade educativa e do cumprimento das demais funções públicas.

No que se refere à ideia de participação, os agentes da comunidade da educação superior, das instâncias institucionais, governamentais e membros concernidos da sociedade, são conclamados, por exigência ética própria dos processos educacionais, a se envolver nas ações avaliativas, respeitados os papéis,

as especificidades e as competências científicas, profissionais, formais, políticas, administrativas das distintas categorias (RAIES, 2004, v. 1, p. 11, 62).

Vale destacar que o sistema proposto se vincula à ideia de educação como bem social, e não como mercadoria, portanto, opera com as ideias de solidariedade e de cooperação interinstitucional, afastando-se da ideologia da competitividade da concorrência e do sucesso individual.

7.3 PRINCÍPIOS E CRITÉRIOS

Na proposta em discussão, percebe-se um conjunto de princípios, critérios, pressupostos e premissas que lhe servem de fundamentação conceitual e política e de justificação para a operacionalização dos processos.

O princípio da educação como direito social e dever do Estado aparece como o fundamento da responsabilidade social das instituições educativas, no sentido de que estas têm a responsabilidade de um mandato público para proporcionar aos indivíduos o exercício de um direito social. Portanto, têm o dever de prestar contas à sociedade, mediadas pelo Estado no exercício de seu poder de regulação e direção política, do cumprimento de suas responsabilidades, especialmente no que se refere à formação acadêmico-científica, profissional, ética e política dos cidadãos, à produção de conhecimentos e promoção do avanço da ciência e da cultura (RAIES, 2004, v. 1, p. 11, 63).

A avaliação da educação superior, portanto, “no nível geral e com indicadores comuns, deve dar respostas públicas à questão de como o sistema e cada uma das instituições e suas partes estão exercendo o mandato que lhes foi socialmente outorgado” (RAIES, 2004, v. 1, p. 11).

Segundo a proposta, tanto as respostas públicas da avaliação quanto o exercício do mandato social das IES devem ser orientados de acordo com as pautas valorativas hegemônicas nas relações de forças sociais e políticas de um determinado momento histórico. Nesse sentido, apresenta como pressuposto, os valores sociais historicamente determinados, o qual remete à questão da concepção da qualidade da educação superior. Neste particular, são destacados dois critérios: o da relevância da formação e da produção de conhecimentos para o desenvolvimento

do conjunto da população e para o avanço da ciência; e o da eficácia para fortalecer as preferências éticas e políticas dominantes em um determinado momento histórico

Percebe-se que a autonomia se sobressai como valor predominante, como condição da avaliação, uma vez que “para o cumprimento das responsabilidades sociais que lhe são historicamente determinadas, a instituição educativa precisa de liberdade, especialmente para criar, pensar, criticar, aprender, produzir conhecimentos, e, enfim, educar” (RAIES, 2004, v. 1, p. 63-64).

As atividades de regulação e controle, na proposta em discussão, aparecem como premissas, embora sejam claros os apelos para a necessidade de superação da concepção e da prática da regulação como mera função burocrática e legalista. Esta prática, sendo entendida como de responsabilidade tanto do Estado quanto da comunidade educativa, guardando, evidentemente, suas especificidades, deve ser construída a partir de outra lógica, “com outro sentido filosófico, ético e político: que a regulação não se esgote em si mesma, e, principalmente, articulada à avaliação educativa propriamente dita, seja também uma prática formativa e construtiva” (RAIES, 2004, v. 1, p. 11, 64).

Ao Estado cabe supervisionar e regular a educação superior para efeitos de planejamento e garantia de qualidade do sistema. Para isso, precisa estabelecer clara e democraticamente a sua política e, para viabilizá-la, os seus aparatos normativos de controle, fiscalização, supervisão, bem como os meios para implementá-los. Seu papel não se limita à regulação no sentido de controle burocrático e ordenamento; compete-lhe também avaliar a educação superior de modo a fornecer elementos para a reflexão e propiciar melhores condições de desenvolvimento.

Às instituições educativas assim como aos organismos de governo, cabe elaborar diagnósticos gerais sobre a qualidade, a relevância social e científica, a equidade, a democratização do acesso, o desenvolvimento da produção científica, artística e tecnológica, a formação segundo os critérios do trabalho e da cidadania etc., no âmbito da educação superior.

Outra premissa fundamental na proposta do SINAES é a de que a avaliação é uma prática social com objetivos educativos que deve estar voltada tanto para a obtenção de informações, que gerem reflexões indutoras da melhoria da qualidade acadêmica, quanto para o julgamento a respeito de como o sistema e as instituições

de educação superior cumprem as suas funções públicas. É, portanto, uma avaliação com características específicas: questiona a qualidade e a quantidade das atividades pedagógicas, científicas, administrativas e das relações sociais e profissionais que se estabelecem nos âmbitos internos das instituições e nas vinculações com a sociedade mais ampla; distingue-se do mero controle, pois seus processos de questionamento, conhecimento e julgamento se propõem principalmente a melhorar o cumprimento dos compromissos institucionais, por meio da elevação da consciência pedagógica e da capacidade profissional dos docentes, da produção de conhecimentos e da análise crítica do conjunto de práticas e dinâmicas institucionais.

Na base de argumentação da proposta, a avaliação é de natureza educativa quando interliga duas ordens de ação. Uma é a de verificar, conhecer, organizar informações, constatar a realidade. Outra é a de questionar, submeter a julgamento, buscar a compreensão de conjunto, interpretar causalidades e potencialidades, construir socialmente os significados e práticas da filosofia, política e ética educativas, enfim, produzir sentidos.

O fato de ser essencialmente educativa, portanto, formativa, não exige da avaliação o abandono do uso de instrumentos e procedimentos de controle. Estes, quando necessários, devem ser utilizados. O importante, no entanto, é entendê-la como uma construção social, cujo processo deve ser concebido e executado coletivamente, buscando sempre atender a interesses coletivos.

Trata-se, pois, de projeto educativo que deve, então, ser assumido como parte importante de uma política de educação superior. Como prática social educativa, incorpora princípios fundamentais de formas, relações socioeducativas, dinâmicas de processos de ensino-aprendizagem, organização institucional e concepções de educação e de sociedade que emanam de discussões amplas e públicas de todos os setores e agentes diretamente implicados na formulação e administração de políticas e nas ações de educação.

Se a avaliação é um processo que busca melhorar a qualidade, aumentar a quantidade do serviço público educacional e elevar a eficácia institucional, a conscientização dos agentes e a efetividade acadêmica e social, então implementar a cultura da avaliação é uma exigência ética.

Concebida a educação superior na perspectiva do direito social e do dever do Estado, portanto, plenamente orientada por valores públicos, a avaliação educativa deve ser conseqüentemente um processo democrático e participativo, capaz de aprofundar a solidariedade Inter e interinstitucional.

Outro princípio não menos marcante na proposta do SINAES é o respeito à identidade e à diversidade institucionais em um sistema diversificado. Percebe-se a argumentação em torno de diferentes teses para justificar esse princípio. Uma delas é a de que a diversificação institucional, bem como a crise de identidade da educação superior se explicam, em parte, pela necessidade de criar instituições com diferentes formas e concepções e, por outro lado, pela dificuldade de atender satisfatoriamente a muitas exigências e aos múltiplos desafios gestados neste período histórico e que vêm sendo impostos pelos governos, pelo mercado e por setores difusos da sociedade gerando demandas variadas e muitas vezes antagônicas.

Estas demandas pressionam as IES no sentido de atender: a produção de tecnologia de ponta e a conseqüente capacitação para o trabalho; a formação de cidadãos críticos e reflexivos ao lado da de profissionais empreendedores; a inovação tecnológica para a grande indústria paralelamente à de baixo custo para pequenas empresas; a preservação da alta cultura simultânea à da cultura popular, a educação continuada e atendimento de demandas imediatas; o desenvolvimento da consciência de nacionalidade e ao mesmo tempo a inserção ativa no mundo globalizado: o atendimento a carências educacionais e de saúde da população e a pressão pelo sucesso individual (RAIES, 2004, v. 1, p. 65).

Como se vê, é praticamente impossível oferecer respostas qualificadas a todas essas demandas. Por isso, é importante que o conjunto das instituições, solidariamente, seja capaz de atender ao menos às prioritárias para amplos e diferentes setores da sociedade.

Outra tese defendida pela CEA é o respeito à identidade das IES, uma vez que cada uma delas tem sua forma, sua história e conteúdos próprios que devem ser respeitados e estimulados pela política de avaliação da educação superior. A identidade institucional “não é um já-dado; é uma construção que tem a ver com a história, as condições de produção, os valores e objetivos da comunidade (...) o

respeito à identidade não significa isolamento institucional, e sim condição para a solidariedade institucional.” (RAIES, 2004, v. 1, p. 11, 66.).

A terceira tese é a de que tanto a regulação quanto a avaliação da educação superior devem ter uma natureza mista no sentido de estabelecer normas oficiais, critérios, indicadores e procedimentos gerais de cumprimento compulsório para as IES e, ao mesmo tempo, estimular o exercício da liberdade de cada instituição para desenvolver, no que for possível e desejável, processos avaliativos que também correspondam a objetivos e necessidades específicos.

A proposta insiste que a avaliação da educação superior deve ter uma concepção tal que atenda ao critério da diversidade institucional; contribua para a construção de uma política e de uma ética de educação superior em que sejam respeitados o pluralismo, a alteridade, as diferenças institucionais, mas também o espírito de solidariedade e de cooperação. Deve, portanto, estabelecer um elo entre o específico institucional e o sistema de educação superior.

Outro princípio presente na referida proposta é o da globalidade que orienta o processo avaliativo no sentido de considerar a avaliação como um fenômeno complexo e multidimensional e a integrar os aspectos que se referem aos seus sujeitos e aos seus objetos. Esse princípio deve ser observado tanto no sistema de avaliação estatal como nas avaliações realizadas nas IES. Segundo a narrativa da Raies (2004, p. 77) em nível de Estado

[...] os diversos instrumentos de regulação e de avaliação devem se articular em um sistema integrado conceitual e praticamente, para a realização de uma consistente política de educação superior. O Estado deve implementar os instrumentos avaliativos que possibilitem uma visão global do sistema, visando tanto à regulação quanto à implementação de medidas e ações de melhoramento.

No que se refere às instituições, o objeto das ações avaliativas pode incidir sobre aspectos como a administração, a docência, a pesquisa, as relações com a sociedade, a vida comunitária, as unidades, os cursos, os programas etc. desde que tenham a globalidade como perspectiva.

Na categoria de princípios aparecem, ainda, a legitimidade e a continuidade. No primeiro caso, argumenta em favor de dois níveis de legitimidade: o técnico e o ético-político. A avaliação precisa ter legitimidade técnica, assegurada pela teoria, pelos procedimentos metodológicos adequados e pela elaboração correta de

instrumentos, e legitimidade política considerando que, sendo um instrumento de poder, e tendo centralidade nas reformas educacionais, é também objeto de disputas. Dessa forma, deve assegurar legitimidade ética e política que “tem a ver com a autonomia efetivamente assumida na perspectiva da responsabilidade pública e passa pela construção dos processos de avaliação como espaços sociais de reflexão” (RAIES, 2004, p. 78).

Evidentemente, este tipo de legitimidade passa necessariamente pela forma como é formulada e implementada uma política pública a partir de determinada concepção democrática de educação e de avaliação que vai orientar seus propósitos, os quais, segundo a proposta, devem ser: respeito à pluralidade, participação democrática e as qualidades profissionais e cidadãos de seus atores. Os processos de avaliação se movem dentro de um marco ético, em que devem estar garantidos alguns critérios: liberdade no debate argumentativo, negociação, solidariedade (cooperação), equidade (tratamento justo e adequado), compromisso com o conhecimento, com os valores socialmente distinguidos e com a responsabilidade pública.

No segundo caso, a partir do princípio da continuidade, a proposta argumenta que é preciso fortalecer o entendimento de que os processos de avaliação não podem ser episódicos, pontuais e fragmentados, ao contrário, devem ser contínuos e permanentes buscando, construir, consolidar ou fortalecer uma cultura avaliativa na instituição.

7.4 OPERACIONALIZAÇÃO

A referida proposta será operacionalizada a partir da articulação de instâncias e instrumentos avaliativos, dentre os quais:

7.4.1 Avaliação Institucional

A avaliação institucional é o instrumento central, organizador da coerência do conjunto. O foco principal dos processos avaliativos é a IES. A priorização da avaliação institucional se dá a partir de três aspectos:

a) O objeto de análise é o conjunto de dimensões, estruturas, relações, atividades, funções e finalidades de uma IES; dentre outros aspectos, ensino-pesquisa-extensão, administração, responsabilidade e compromissos sociais, formação etc.

b) Os sujeitos da avaliação são os conjuntos de professores, estudantes, funcionários, e membros da comunidade externa especialmente convidados ou designados.

c) Os processos avaliativos seguem os procedimentos institucionais e se utilizam da infraestrutura da própria instituição.

7.4.2 Objetos e Objetivos da Avaliação Institucional

Serão objetos da avaliação institucional, os aspectos que interferem diretamente no trabalho pedagógico e científico, em seu sentido técnico e formativo, e as atividades diretamente vinculadas aos compromissos sociais da instituição, os quais, constituem o foco central da avaliação, tanto na dimensão interna quanto externa. São eles: relações sociais, condições de trabalho, eficiência administrativa, eficácia dos processos sociais, condições de sustentabilidade e continuidade que se dão nas distintas instancias; os dados da infraestrutura relacionados com: pesquisa e ensino, laboratórios, bibliotecas, equipamentos, instrumentos técnicos; apreciação crítica dos fluxos de informação, bem como a análise do funcionamento das câmaras, conselhos, comissões e outras estruturas colegiadas da instituição.

Constituirão objetivos da avaliação institucional:

- conhecer as fortalezas e os problemas da instituição;
- tratar de adequar o trabalho da instituição às clássicas e às novas demandas sociais;
- identificar os graus de envolvimento e os compromissos de seus professores, estudantes, e servidores tendo em vista as prioridades institucionais básicas;
- analisar o desenvolvimento do ensino, a formação profissional e cidadã, o destino profissional e social dos ex-alunos;
- analisar a adequação dos critérios de aprovação e promoção de estudantes em seus cursos e de professores na carreira docente;

- analisar a integração/desintegração entre teoria e prática;
- analisar o que a instituição produz em face das necessidades sociais mais reclamadas em determinados momentos;
 - conhecer e julgar o real processo de investigação, a eleição dos temas prioritários em conformidade com os compromissos fundamentais da instituição e a forma como se constituem os grupos de pesquisa;
 - conhecer e julgar as necessidades de laboratórios, bibliotecas e outras estruturas básicas, a política de formação continuada dos docentes e pesquisadores, o interesse por intercâmbios e colaborações interinstitucionais, a relação com o setor produtivo e outros segmentos da sociedade, bem como as associações científicas nacionais e internacionais.

7.4.3 Funções da Avaliação Institucional

Os processos avaliativos conduzidos individualmente pelas instituições também se vincularão a funções de regulação e de autorregulação. Com relação à função de regulação, pelo que pudemos apreender, se fará de forma indireta no sentido de que, os atos de regulação (autorizações de funcionamento, credenciamento, recredenciamento, etc.), cujo exercício é prerrogativa do Estado, se darão de modo articulado à autoavaliação das instituições e estas, por sua vez, se adequarão às normas e cumprirão as exigências. Nesse sentido, a segunda função – a de autorregular – assumirá fundamental importância porque implica em praticar os atos regulatórios internos que as instituições considerem necessários para cumprir com mais qualidade e pertinência os seus objetivos e as suas missões.

Além dessas duas funções a autoavaliação institucional, entendida como um processo permanente construtor de cultura internalizada nas estruturas e nas ações institucionais, teria ainda outras funções importantes tais como:

- produzir conhecimentos;
- pôr em questão a realização das finalidades essenciais;
- identificar as causalidades dos problemas e deficiências;
- aumentar a consciência pedagógica e a capacidade profissional dos professores;

- tornar mais efetiva a vinculação da instituição com o entorno social e a comunidade mais ampla;
- julgar acerca da relevância científica e social de suas atividades e seus produtos;
- prestar contas à sociedade, justificar publicamente sua existência e fornecer todas as informações que sejam necessárias ao conhecimento do Estado e da população.

7.5 COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (CONAES)

A CEA sugere ao MEC a criação de uma Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) com competência para coordenar e supervisionar o SINAES. Seria uma instancia nacional colegiada, órgão associado, mas autônomo do governo, que se articula com outros órgãos do poder executivo (SESu, SEMTEC, INEP e CAPES) e núcleo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), e se constitui num elemento intermediário entre as políticas de educação superior estabelecidas pelo MEC e a sociedade.

7.5.1 Competências da CONAES

- institucionalizar o processo de avaliação a fim de torná-lo inerente à oferta de ensino superior com qualidade;
- coordenar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES);
- oferecer subsídios ao MEC para a formulação e execução de políticas de educação superior de médio e longo prazos;
- avaliar a dinâmica e os mecanismos empregados na avaliação institucional, de áreas e de cursos;
- facilitar o fluxo de informações e diálogo entre as instituições e as diversas instancias do MEC;

- fazer com que as IES avaliem, periodicamente, o cumprimento de sua missão institucional, a fim de favorecer as ações de melhoramento, considerando os diversos formatos institucionais existentes;
- assegurar a articulação e a coerência dos instrumentos e das práticas, para a consolidação do sistema de avaliação da Educação Superior;
- dar estabilidade e continuidade ao processo de avaliação institucional das IES, tendo como referência experiências avaliativas anteriores;
- instituir comissões para realizar a avaliação institucional externa, bem como as avaliações de áreas ou de cursos das IES;
- receber, analisar e emitir parecer conclusivo sobre os relatórios de avaliação, encaminhando-os aos órgãos competentes do MEC;
- informar à sociedade brasileira sobre o estado da arte e o desenvolvimento das diferentes áreas de formação em nível superior, com base nos processos de avaliação;
- formular propostas para a superação das deficiências encontradas nas IES, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;
- estimular a formação de pessoal para as práticas de avaliação da Educação Superior;
- estimular a criação de uma cultura de avaliação nos diversos âmbitos da Educação Superior;
- estabelecer intercâmbios com órgãos semelhantes de outros países, especialmente na América Latina;
- divulgar, periodicamente, os resultados agregados da avaliação institucional, considerados os diversos formatos institucionais, área de conhecimento ou curso;
- indicar avanços obtidos e dificuldades encontradas por formato institucional, área de conhecimento ou curso;
- promover a articulação com os Sistemas Estaduais de Ensino, incluindo o fórum, a fim de estabelecer critérios comuns de avaliação e supervisão da Educação Superior;
- Organizar seminários para a discussão de temas relacionados à avaliação da educação superior.

7.5.2 Constituição e mandato da CONAES

A CONAES será composta de doze membros, entre nomes reconhecidos nacional e internacionalmente como especialistas na área de avaliação da educação superior e, também, gestores de IES, preferencialmente com experiência concreta de coordenação ou execução de processos avaliativos e técnicos. Um requisito fundamental para integrar a CONAES é a efetiva contribuição para o desenvolvimento da área de avaliação do ensino superior, consubstanciada em produção acadêmica ou técnica, experiência de gestão de processos avaliativos em IES ou em participação concreta em processos de avaliação da educação superior. Participarão desta Comissão, como membros natos, dirigentes das instancias institucionais de supervisão e avaliação da Educação Superior da SESu, do INEP, da CAPES, e da Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC).

O mandato dos membros, salvo o dos membros natos, deverá ser de quatro anos, permitida uma recondução para o período imediatamente subsequente, havendo renovação de quatro membros a cada dois anos. Para garantir a continuidade dos trabalhos, quando da constituição da CONAES, quatro dos seus integrantes terão mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos por mais quatro anos.

A nomeação dos membros será feita pelo Presidente da República, por indicação do ministro da educação.

A CONAES elaborará seu regimento, a ser aprovado pelo MEC, e deverá reunir-se, ordinariamente, pelo menos, a cada mês durante cinco dias. O regimento deverá prever mecanismos de acompanhamento de seus trabalhos e consulta à comunidade acadêmica e à sociedade.

7.6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

Para desenvolver uma metodologia adequada é necessário fazer uso de uma combinação entre procedimentos quantitativos e metodologias qualitativas nas ações avaliativas. Estas por sua vez, devem ocorrer através da avaliação interna e a externa, as quais devem realizar-se de forma combinada e complementar, em

ambas devendo haver plena liberdade de expressão e grande esforço para motivar a comunidade interna, bem como envolver vários setores da comunidade externa a participar dos processos avaliativos. O exame de fora para dentro pode corrigir eventuais erros de percepção produzidos pela adequação espontânea dos agentes internos, muitas vezes acostumados acriticamente às rotinas e mesmo aos interesses corporativos.

Um roteiro básico deverá ser proposto pela CONAES para ser incorporado nos processos avaliativos de todas as IES, as quais poderão propor seus próprios temas complementares e específicos, mais ajustados à sua realidade e a seus interesses.

O processo terá a seguinte metodologia. Cada instituição fará sua autoavaliação, que se completa a cada três anos, tendo como parâmetro o documento básico da CONAES acrescido dos seus temas complementares. A qual constará de um processo participativo da comunidade interna nas discussões e estudos, sendo recomendável, incorporar a esse processo a colaboração de membros da comunidade externa como ex-alunos, representantes de setores sociais, ou outras IES etc. A esse processo a proposta conceitua de avaliação interna, a qual articula vários instrumentos:

- Um autoestudo segundo o roteiro geral proposto em nível nacional, acrescido de indicadores específicos, projeto pedagógico, institucional, cadastro, censo;
- Desenvolvimento do PAIDEIA – Programa de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área.

O PAIDEIA, articulado a outros instrumentos e inserido numa concepção de avaliação de caráter global e formativo, terá como interlocutores preferenciais os estudantes, por corte de áreas e com os critérios, objetivos e características gerais da avaliação propostos pelo SINAES. Trata-se da aplicação de instrumentos de testagem em grupos amostrais de estudantes; em diferentes momentos do percurso dos estudantes (pelo menos dois), oferecendo elementos para o acompanhamento longitudinal das ações pedagógicas; no intuito de obter informações e proceder a análises sobre a evolução dos processos educativos em cada área do conhecimento e suas relações com a totalidade, especialmente nos aspectos de formação e de

inovação. Suas questões devem estar relacionadas ao domínio de aprendizagens e habilidades dos estudantes.

Acrescentadas a essas, serão propostas reflexões para a apreensão das relações entre as aprendizagens e os processos que as produzem ou dificultam. Os estudantes não demonstrarão somente seu desempenho acadêmico, mas farão ilações sobre como esse desempenho foi produzido, qualificando a evidência da aprendizagem.

Estes instrumentos conterão, conforme couber, a explicitação de informações quantitativas e a execução dos procedimentos qualitativos de interpretação e de valoração, que constituirão as bases de um relatório consubstanciado de autoavaliação, o qual, deve revelar a compreensão da cultura e da vida de cada instituição. As comparações devem ser, sobretudo, internas devendo ser evitados os *rankings* e classificações através de notas, menções e distintos códigos numéricos, alfabéticos e outros. Tais relatórios devem ser amplamente discutidos e aprovados pela comunidade, tornando-se documentos oficiais e públicos.

Esses relatórios devem dar conta do desenvolvimento da avaliação institucional em sua vertente interna, combinando levantamento e organização de dados e apreciações valorativas, e constituir uma parte importante do material a ser examinado na avaliação externa, a ser realizada por Comissões designadas pela CONAES.

Para operacionalizar esse processo de avaliação institucional na sua vertente interna, a proposta sugere a criação de comissões institucionais de avaliação. Recomenda-se que cada instituição constitua uma Comissão Central de Avaliação (CCA), vinculada ao conselho ou órgão colegiado superior, que representará a instituição em matéria de avaliação. De acordo com as características estruturais de cada IES, podem ser criadas também comissões setoriais de avaliação (CSA). Isso é necessário, sobretudo, para as universidades e centros universitários, que possuem atividades acadêmicas e científicas mais complexas e em muitas áreas do conhecimento.

Nestas IES, cada Centro, Faculdade ou Curso, conforme for mais conveniente, devem constituir uma comissão própria, aqui chamada de setorial, devendo ser o elo entre a Comissão Central de Avaliação e a comunidade de cada setor. O formato de ambas as comissões será decidido pela instituição, assegurando

a representação dos segmentos docente, discente e técnico-administrativo, de acordo com as formas organizacionais específicas e a complexidade de suas estruturas institucionais.

Uma vez realizado um significativo processo de autoavaliação e consolidação de um relatório consistente, detalhado e aprovado por suas instâncias superiores, a IES se submete a uma avaliação externa. Essa avaliação é feita por membros externos, pertencentes à comunidade acadêmica e científica, reconhecidos pelas suas capacidades em suas áreas e portadores de ampla compreensão das instituições universitárias nacionais e internacionais, designados pela CONAES. A quantidade e o formato dessa (s) comissão (ões) depende do tamanho e dos perfis da instituição ou sua organização acadêmico-administrativa, a critério da CONAES.

As Comissões externas deverão explicitar, em seus relatórios, os juízos de valor a respeito do global institucional e também, de modo particular, dos diversos aspectos e partes da IES. De modo preciso, indicarão os eventuais problemas detectados em alguns cursos e farão as recomendações para a superação das falhas e o aperfeiçoamento institucional. As recomendações e medidas sugeridas deverão ser consideradas pelas instituições e pelo governo, no que respectivamente couber.

A avaliação externa deve ser coerente com os objetivos da avaliação interna, mas ao mesmo tempo precisa de liberdade para poder fazer suas críticas e recomendações à instituição e aos órgãos do governo, intermediados pela CONAES, quanto às providências que devem ser tomadas para correção ou superação de problemas institucionais e fortalecimento do sistema.

Os procedimentos metodológicos da avaliação externa devem conter uma boa margem de liberdade. Entretanto, para garantir uma certa coerência no desenho global da avaliação, é importante assegurar alguns pontos, como os seguintes:

a) análise crítica dos relatórios e materiais produzidos na autoavaliação e demais documentos da instituição que tenham interesse para a avaliação institucional. Esses materiais devem estar disponíveis pelo menos um mês antes da visita dos avaliadores externos.

b) Análise das principais instalações da IES, das faculdades e órgãos (laboratórios, bibliotecas, salas de aula, hospitais, departamentos, seções administrativas, campos experimentais, áreas de lazer, restaurantes etc.).

c) Entrevistas com autoridades, conselhos, professores de distintas categorias, diretores, coordenadores, estudantes, técnicos, ex-alunos, empregadores, setores da população mais envolvidos e outros, a critério dos avaliadores externos.

d) Elaboração de um relatório, contendo as principais ideias que obtiveram acordo entre os membros da comissão externa. A redação final e definitiva do relatório da comissão externa deve ser feita em um tempo máximo de um mês após a visita. Esse relatório deve conter os juízos de valor a respeito das atividades e condições reais de trabalho da IES / faculdade/área/curso e as propostas e sugestões para a superação das dificuldades e fragilidades institucionais. Não deve apresentar somente uma visão descritiva da situação avaliada; deve oferecer também uma pauta de políticas para a transformação da instituição. Ao final da visita, a Comissão externa discutirá com os membros da comunidade interna e externa as linhas gerais de suas observações.

e) O envio do relatório para a CONAES, contendo análise detalhada e fundamentada da instituição/área/curso em todas as dimensões avaliadas e indicando explicitamente as recomendações a serem encaminhadas aos órgãos superiores pertinentes, relativamente a ações de supervisão e regulação, quando e conforme couberem. Esse relatório desempenha um papel de grande importância: não só fornece as bases para informação da população, como também assessora o MEC e suas diversas instancias (CNE, SESu, INEP, CAPES e SEMTEC) relativamente às funções de supervisão, regulação e demais políticas de ES.

Após o recebimento do relatório preparado pela CONAES, que conterà os resultados do processo avaliativo encerrado, as instituições retomarão um novo ciclo de avaliação. Elas devem levar em conta as recomendações para a melhoria e, se for o caso, as explícitas determinações de medidas que devem ser tomadas ou as exigências a serem cumpridas. Este novo ciclo seguirá os mesmos procedimentos gerais do anterior, agora num novo patamar de análise e avaliação, devendo superar as deficiências verificadas e obrigatoriamente incluir o cumprimento das determinações exaradas pelo poder público no ciclo anterior. De modo particular e prioritário, as IES deverão, neste novo ciclo, responder a eventuais exigências que lhes tenham sido feitas, nos prazos estabelecidos.

Para assegurar a qualidade desse processo, a proposta recomenda a meta-avaliação, entendida como retroalimentação do sistema, ou seja, a avaliação da avaliação. Neste sentido, os processos de avaliação interna e externa devem ser constantemente avaliados, tanto pelas próprias IES quanto pelo MEC. As análises dos processos de avaliação e as recomendações específicas daí derivadas devem fazer parte dos respectivos relatórios. De modo especial, cada novo ciclo avaliativo deve levar em conta os acertos e eventuais equívocos do processo anterior. Por sua vez, a CONAES fará suas recomendações para o contínuo aperfeiçoamento dos processos de avaliação, buscando verificar questões como a sua adequação à complexidade institucional e à diversidade do sistema, a utilidade das recomendações para o aperfeiçoamento das instituições e a melhoria da qualidade acadêmica, a viabilidade dos métodos e instrumentos utilizados, a justeza e a confiabilidade dos resultados, entre outros.

7.7 CRÍTICA

Como já foi dito anteriormente, o SINAES nessa versão não chegou a ser uma política de avaliação. Foi de fato uma proposta de política de avaliação das IES que deu origem ao Sistema de Avaliação da Educação Superior vigente. As críticas a esta proposta são, na sua grande maioria, bastante positivas. Para Barreyro (2004) o SINAES foi o produto de quatro meses da Comissão Especial de Avaliação (CEA), integrada por destacados acadêmicos e especialistas da temática da avaliação e da educação superior, assim como membros do Ministério da Educação e representantes da União Nacional dos Estudantes. “Predominou na integração da comissão, o perfil acadêmico sobre outros possíveis. Não foi uma Comissão representativa dos diversos setores e lobbies da educação superior brasileira” (BARREYRO, 2004, p. 43). Para esta autora, um fator positivo foi o fato de que estes acadêmicos haviam desenvolvido sua atividade como professores preponderantemente nas Universidades Públicas e, além disso, alguns tinham participado de experiências de avaliação nas Universidades Federais como o PAIUB. Essa Comissão realizou consultas públicas com os diversos setores, ouvindo as opiniões de trinta e oito entidades, entre as quais: Fóruns, Associações Sindicais e Associações Profissionais.

Segundo Ristoff (2003), professor da Universidade Federal de Santa Catarina, membro da CEA e diretor da Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior do INEP, o SINAES propunha organizar a avaliação universitária como um sistema que levasse em conta tanto a avaliação quanto a regulação. Em sua proposta, a avaliação teria como unidade de análise cada instituição de educação superior. Segundo este autor, a avaliação era institucional e sintetizava-se em quatro aspectos:

1. A preocupação com a tomada de consciência sobre a instituição;
2. O caráter instrumental da avaliação, isto é, avaliação como processo voltado à instrumentalização das tomadas de decisão;
3. O caráter formativo e de aperfeiçoamento individual e institucional;
4. A participação coletiva em todo o processo avaliativo (RISTOFF 2003, p. 28).

Para Weber (2004), professora da Universidade federal de Pernambuco, ex-membro da Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação e integrante da CEA, um fator positivo da proposta do SINAES foi o seu processo amplamente participativo, no qual a proposta tendo sido debatida nas diferentes sessões das Audiências Públicas realizadas em Brasília e em Recife, entre junho e julho de 2003, permitiu realçar no debate contemporâneo sobre a avaliação do ensino superior o reconhecimento do PAIUB e da avaliação periódica, consubstanciada no Exame Nacional de Curso, como “referência obrigatória das reflexões e propostas que vêm sendo formuladas por diferentes entidades e grupos interessados na educação superior” (WEBER, 2004, p. 144).

Para a autora o debate em torno das intervenções feitas em plenário também reconheceu a “prerrogativa do poder público para assegurar a qualidade do ensino superior e a importância da avaliação institucional permanente como forma de estabelecer metas, corrigir rumos, elevar patamares de qualidade” (WEBER, 2004, p. 144) das diversas atividades desenvolvidas pelas IES. Em suma, “todas reconhecem que cabe ao Estado estabelecer diretrizes sobre as melhorias necessárias para a oferta de formação em nível superior em patamares de qualidade cada vez mais elevados e acompanhar e supervisionar a sua concretização” (WEBER, 2004, p. 144).

Discorrendo sobre as convergências das propostas em relação à concepção, ao formato, ao processo e à dinâmica da avaliação, a autora coloca que a avaliação

externa, fundamentada evidentemente nas informações provenientes da avaliação interna é concebida como “oportunidade de retrospectiva crítica, socialmente contextualizada, do trabalho realizado pela IES. É concebida, por outra parte, como elemento legítimo de controle para a ação do Estado e geradora da construção de projeto de educação nacional” (WEBER, 2004, p. 146).

De acordo com o professor Rezende Martins (2004), docente da Universidade de Brasília, consultor Legislativo da Câmara dos Deputados e membro da CEA, com o SINAES “altera-se a lógica do processo, que deixa de ser simplesmente uma verificação verticalmente realizada (do MEC para as instituições e cursos), para ser uma avaliação compreensiva e pedagógica” (REZENDE MARTINS, 2004, p. 175) que parte da instituição e a ela retorna, em um processo que passa pela ação mediadora e reguladora do Poder Público. De todo modo, “pode-se dizer que este seria necessariamente o rumo a ser seguido pela implantação gradual de todo o processo de avaliação a educação superior do país” (REZENDE MARTINS, 2004, p. 175).

No que se refere às críticas negativas tomamos como referência as documentadas por Barreyro (2004). Esta autora coloca que a proposta da CEA foi apresentada em 2 de setembro de 2003. Assim que divulgado o SINAES, apareceu na mídia uma ativa defesa do Provão, iniciada por membros do governo anterior inclusive o ex-Ministro. Defendiam a classificação das instituições baseada no resultado da prova e criticavam a avaliação institucional por considerá-la subjetiva enquanto o resultado das provas era considerado objetivo. As opiniões divulgadas pela imprensa, geraram rapidamente a resposta do então Ministro de Educação Cristovam Buarque que convidou os ex-dirigentes do MEC/INEP para constituir uma comissão para discutir a proposta da Comissão Especial de Avaliação.

Além disso, segundo a autora, o Ministro mudou a sua crítica ao sistema anterior, afirmando que era a favor do *ranking* de instituições, mas baseado em outros critérios além da prova. Também disse que: “Duas coisas ficaram meio patológicas: uma é achar que o método de avaliação (o Provão) é perfeito e outra é achar que uma proposta feita por uma comissão, pela qual eu tenho o maior respeito, já é o documento que vai substituir a avaliação anterior” (O Estado de São Paulo, 8-09-03 *apud* BARREYRO, 2004, p. 44).

Depois disto, aconteceram alguns debates nos quais predominou a defesa do Provão, a crítica ao sistema de amostras que propunha o exame SINAES, e críticas à forma de divulgação qualitativa dos resultados da avaliação institucional. Também foi disponibilizado um endereço eletrônico para receber opiniões de qualquer cidadão, predominando as de professores, de universidades públicas e privadas que defendiam o provão.

Enquanto isso o Ministro avançava na sua proposta que ia se definindo aos poucos e foi finalmente apresentada em 2 de dezembro de 2003, na Câmara, resultando no Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (SINAPES) que trouxe como novo elemento o Índice de Desenvolvimento da Educação Superior (IDES) inspirado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das Nações Unidas para a medição do desenvolvimento econômico e social. O IDES foi apresentado à sociedade em um folheto que anunciava como epígrafe: IDES: A nova geração na Avaliação da Educação Superior Brasileira.

O IDES estaria composto por quatro índices: cada um deles com a finalidade de medir: 1. A avaliação do ensino (medido através das características e produtividade do corpo docente) 2. A avaliação da aprendizagem (apresentada como uma evolução do Provão, mas com as características do Paidéia) 3. A avaliação da capacidade institucional (que estaria centrada na infraestrutura) e 4. A avaliação da responsabilidade social (que destacava as atividades de extensão universitária).

A proposta do Ministério procurava juntar alguns aportes da CEA (o exame amostral) com as características realizadas pelas autoridades do MEC no governo anterior (a necessidade de um ranking) condimentada com um elemento próprio: a responsabilidade social.

Finalmente, a proposta divulgada na Câmara não chegou a ser discutida porque em 15 de dezembro de 2003 foi sancionado o SINAPES pela Medida Provisória 147²⁸ do Presidente Luís Inácio Lula da Silva sem contar com nenhuma referência no texto ao IDES, nem a nenhum outro índice. Apareciam apenas os quatro aspectos que comporiam a avaliação do sistema (ensino, aprendizagem, capacidade institucional e responsabilidade social) e a existência de duas comissões

²⁸ As medidas provisórias têm uma validade de 90 dias antes de ser sancionada obrigatoriamente em Lei a partir de aprovação do Congresso Nacional.

ministeriais: uma executiva e outra deliberativa, as quais implementariam a avaliação.

O Ministro Cristovam Buarque foi substituído em 23 de janeiro de 2004. O novo Ministro Tarso Genro evidenciou, em declarações feitas à imprensa, algumas divergências com a proposta anterior, mas enviou ao Congresso um Projeto de Lei com “critérios mais objetivos”.

A Lei 10861 de 14 de abril de 2004 finalmente aprovada no Congresso e sancionada pelo Presidente da Nação resultou em uma recuperação da proposta construída pela Comissão Especial de Avaliação, o SINAES, com alguns elementos do projeto do Ministro Buarque instituindo desta forma o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior,

7.8 O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e regulamentado pela Lei nº 10.862, de 14 de abril de 2004, é o sistema vigente no Brasil, desenvolvido em cooperação com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal. Foi resultado de ampla consulta realizada à população e de negociações feitas entre o Ministério da Educação e a Comissão Nacional de Avaliação, responsável pela elaboração da referida proposta.

7.8.1 Objetivo

Assegurar o processo nacional de avaliação:

- das instituições de educação superior;
- dos cursos de graduação;
- do desempenho acadêmico de seus estudantes.

7.8.2 Finalidades

- melhoria da qualidade da educação superior;
- orientação da expansão da sua oferta;

- aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social;
- promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior;
- valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

7.8.3 Avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho de estudantes

A realização da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes é da responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira -INEP, órgão do Ministério da Educação com a colaboração da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES. Esta avaliação busca assegurar:

- avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos;
- o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;
- o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;
- a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações.

Seus resultados constituem referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

7.8.4 Avaliação das instituições de educação superior

A avaliação das instituições de educação superior tem por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

- a missão e o plano de desenvolvimento institucional;
- a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;
- a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;
- a comunicação com a sociedade;
- as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;
- organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;
- infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;
- planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional;
- políticas de atendimento aos estudantes;
- sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

Na avaliação das instituições, as dimensões acima listadas são consideradas de modo a respeitar a diversidade e as especificidades das diferentes organizações acadêmicas, devendo ser contemplada, no caso das universidades, de acordo com

critérios estabelecidos em regulamento, pontuação específica pela existência de programas de pós-graduação e por seu desempenho, conforme a avaliação mantida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). São utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais, a autoavaliação e a avaliação externa *in loco*. Seus resultados são qualificados através de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

Cada instituição de ensino superior, pública ou privada, tem constituída uma Comissão Própria de Avaliação (CPA), com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP, obedecidas as seguintes diretrizes:

- constituição por ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos;
- atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior;

7.8.5 Avaliação dos cursos de graduação

A avaliação dos cursos de graduação tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica. Utiliza procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais obrigatoriamente as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento. Seus resultados são qualificados através da atribuição de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

7.8.6 Avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação

A avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação é realizada mediante aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE).

O ENADE afere o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento. É aplicado periodicamente, admitida a utilização de procedimentos amostrais, aos alunos de todos os cursos de graduação, ao final do primeiro e do último ano de curso. A periodicidade máxima de aplicação do ENADE aos estudantes de cada curso de graduação é a trienal. A aplicação do ENADE é acompanhada de instrumento destinado a levantar o perfil dos estudantes, relevante para a compreensão de seus resultados.

Esse exame é componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, sendo inscrita no histórico escolar do estudante somente a sua situação regular com relação a essa obrigação, atestada pela sua efetiva participação ou, quando for o caso, dispensa oficial pelo Ministério da Educação, na forma estabelecida em regulamento. Fica sob a responsabilidade do dirigente da instituição de educação superior a inscrição junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) de todos os alunos habilitados à participação no ENADE. A não-inscrição desses alunos, nos prazos estipulados pelo INEP, sujeitará a instituição à aplicação das sanções previstas em lei.

A avaliação do desempenho dos estudantes de cada curso no ENADE é expressa por meio de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, tomando por base padrões mínimos estabelecidos por especialistas das diferentes áreas do conhecimento. Na divulgação dos resultados da avaliação é vedada a identificação nominal do resultado individual obtido pelo aluno examinado, que é a ele exclusivamente fornecido em documento específico, emitido pelo INEP.

Aos estudantes de melhor desempenho no ENADE o Ministério da Educação concede estímulo, na forma de bolsa de estudos, ou auxílio específico, ou ainda

alguma outra forma de distinção com objetivo similar, destinado a favorecer a excelência e a continuidade dos estudos, em nível de graduação ou de pós-graduação, conforme estabelecido em regulamento. A introdução do ENADE, como um dos procedimentos de avaliação do SINAES, vem sendo efetuada gradativamente, cabendo ao Ministro de Estado da Educação determinar anualmente os cursos de graduação a cujos estudantes será aplicado.

7.8.7 Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior

A Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, é composta de onze membros que exercem função não remunerada de interesse público relevante, com precedência sobre quaisquer outros cargos públicos de que sejam titulares e, quando convocados, farão jus a transporte e diárias. Será presidida por 1 (um) dos membros, eleito pelo colegiado, para mandato de 1 (um) ano, permitida 1 (uma) recondução.

7.8.7.1 Atribuições da CONAES

I - Propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes;

II - Estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes;

III - Formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;

IV - Articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior;

V - Submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes ENADE;

VI - Elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação;

VII - Realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação.

7.8.7.2 Composição da CONAES

I - 1 (um) representante do INEP, designado pelo titular desse Instituto;

II - 1 (um) representante da Fundação de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), designado pelo titular dessa Coordenação;

III - 3 (três) representantes do Ministério da Educação, sendo 1 (um) obrigatoriamente do órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior; designado pelo Ministro de Estado da Educação;

IV - 1 (um) representante do corpo discente das instituições de educação superior, designado pelo Presidente da República;

V - 1 (um) representante do corpo docente das instituições de educação superior, nomeado pelo Presidente da República;

VI - 1 (um) representante do corpo técnico-administrativo das instituições de educação superior nomeado pelo Presidente da República;

VII - 5 (cinco) membros, indicados pelo Ministro de Estado da Educação, escolhidos entre cidadãos com notório saber científico, filosófico e artístico, e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior e nomeados pelo Presidente da República.

As instituições de educação superior abonam as faltas do estudante que participa de reuniões da CONAES em horário coincidente com as atividades acadêmicas, obrigação prevista em Lei.

7.8.8 Resultado da avaliação

O Ministério da Educação tem por obrigação prevista em lei, tornar público e disponível o resultado da avaliação das instituições de ensino superior e de seus cursos. Diante de resultados considerados insatisfatórios procede-se à celebração de protocolo de compromisso, firmado entre a IES e o Ministério da Educação, o

qual é público e disponível a todos os interessados e contém as seguintes informações:

- o diagnóstico objetivo das condições da instituição;
- os encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pela instituição de educação superior com vistas na superação das dificuldades detectadas;
- a indicação de prazos e metas para o cumprimento de ações, expressamente definidas, e a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes;
- a criação, por parte da instituição de educação superior, de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso.;

O descumprimento do protocolo de compromisso, no todo ou em parte, enseja a aplicação das seguintes penalidades:

- suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação;
- cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos;
- advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de ensino superior.

As penalidades previstas são aplicadas pelo órgão do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão da educação superior, ouvida a Câmara de Educação superior, do Conselho Nacional de Educação, em processo administrativo próprio, ficando assegurado o direito de ampla defesa e do contraditório.

Os responsáveis pela prestação de informações falsas ou pelo preenchimento de formulários e relatórios de avaliação que impliquem omissão ou distorção de dados a serem fornecidos ao SINAES responderão civil, penal e administrativamente por essas condutas.

7.8.9 Análise de conteúdo do SINAES

7.8.9.1 Categoria: Política de avaliação institucional da educação superior

UNIDADE DE ANÁLISE: Qualidade social da política educacional

UNIDADE DE REGISTRO. Filiação a projetos sociais e seus respectivos ideários de educação

O SINAES é uma política pública explicitamente filiada ao projeto social republicano e ao ideário da educação como direito. Em seu texto revela reconhecer a educação superior como um direito social e suas ações se encaminham para a expansão progressiva do acesso dos estudantes a esse nível de ensino no sentido de viver a transição de um sistema de elite para o sistema de educação das massas. Revela também uma racionalidade coletivista e compartilhada realçando os valores de cooperação, troca, solidariedade, partilha de poder, inclusão e interesse público.

A análise de seu marco regulatório destaca seu caráter de política inclusiva. Várias leis foram sancionadas com o objetivo de incluir grupos sociais excluídos da educação superior com destaque para a lei das cotas anteriormente comentada.

Ela não apresenta características do ideário neoliberal e rejeita explicitamente em seu texto os critérios de produtividade e competitividade bem como a associação das IES à empresa. Marca uma posição no sentido de que elas sejam espaço social de formação e socialização republicanas.

UNIDADE DE REGISTRO: Contexto de influência

Igualmente ao PAIUB e à Política de Avaliação Periódica, no SINAES foi o contexto macro em nível nacional o de maior influência nas suas formulações. O cenário de exclusão da população em idade apropriada para a educação superior; a demanda reprimida; o hiato de qualidade relacionado às reduzidas taxas de matrícula; e a insuficiência da rede pública de IES para a expansão do atendimento à população jovem foram os principais fatores motivadores dessa política e a fonte de inspiração da ação governamental.

O contexto local em nível micro também exerceu forte influência nas suas formulações dado o forte protagonismo da comunidade acadêmica e de seus teóricos na construção da filosofia da sua proposta.

Percebemos também a influência do contexto mega em nível regional pelo uso de indicadores formulados para a América Latina, cujas particularidades foram consideradas pelo sistema de regulação e controle. Nesta região, a oferta da educação superior à população estudantil é majoritariamente assegurada pelo setor privado o que exige do Estado-nação uma ação reguladora do mercado educacional para que a educação não seja transformada em negócio. O SINAES em sua articulação como o sistema de regulação e controle regula a participação da iniciativa privada nesse nível de ensino.

Do contexto mega não percebemos a influência das políticas educacionais globais nem a adesão a uma política de privatização de orientação neoliberal. No entanto, percebemos indicadores baseados em padrões internacionais de desempenho e metas de cooperação internacional com IES estrangeiras.

UNIDADE DE ANÁLISE: Qualidade política

UNIDADE DE REGISTRO: Protagonismo dos atores sociais e sujeitos políticos

O SINAES é uma política de avaliação institucional compartilhada. Coordenou o exercício do contraditório de forma democrática incluindo os interesses dos seus atores sociais e sujeitos políticos e preservando os interesses públicos. Suas ações resultaram de um amplo processo de escuta, crítica e decisão social.

É perceptível a simetria nas relações de poder estabelecida entre o Estado/governo e a sociedade civil representada pela comunidade acadêmica, associações profissionais e estudantis e outras organizações sociais. A presença da CONAES como coordenadora de suas ações confirma essa simetria.

O Estado participa da política como ator principal coordenando e executando a ação governamental. As comunidades acadêmica e profissional participam como atores-sujeitos importantes sendo preservados seus interesses desde que não sejam concorrentes aos públicos. Percebe-se o reconhecimento e a legitimidade dos diferentes papéis e funções sociais atribuídos aos seus diferentes atores sociais e sujeitos políticos na formulação e condução das ações propostas.

UNIDADE DE REGISTRO: Sentido da política

O SINAES é uma política de avaliação institucional integradora visto articular os três sentidos da avaliação institucional. É comunitária porque reconhece o papel e a importância dos atores comunitários na melhoria do sistema de aperfeiçoamento da educação superior. As propostas comunitárias foram formuladas coletivamente pela comunidade acadêmica e seus respectivos setores profissionais, governo e outras organizações profissionais. É profissional porque incorpora os atores profissionais em todas as etapas da constituição de uma política pública desde a fase de formulação, através do perfil técnico-acadêmico dos integrantes da CEA, seguindo pela fase de implementação na qual julgamentos de mérito aparecem como atributos, avançando para a fase de avaliação na qual percebe-se claramente a importância do papel dos comitês, das revisões por pares e da meta-avaliação. Na fase de regulação e controle são visíveis as ações de credenciamento e certificação profissional. É governamental porque reconhece explicitamente o papel do Estado/governo como elemento regulador do sistema de educação superior, reconhecendo também seu papel de controle pela via da avaliação. Do mesmo modo que as comunitárias, as propostas governamentais também foram formuladas coletivamente na perspectiva de garantirem um sistema público de informações, controle e regulação das universidades brasileiras.

UNIDADE DE ANÁLISE: Qualidade moral

UNIDADE DE REGISTRO: Valores e princípios

Os atores sociais e sujeitos políticos do SINAES interagiram numa relação de igualdade e solidariedade e tiveram a oportunidade de exercer a liberdade de expressão de concepções e ideias e seu direito à participação e ao exercício da cidadania.

Percebemos o respeito pela liberdade de ensino, pesquisa e extensão das universidades. Os interesses são equitativamente contemplados, embora tenha sido decidido coletivamente a prevalência dos interesses públicos. Os atores e sujeitos apresentam elevado nível de alteridade favorecendo a construção de ações solidárias.

No que se refere à produtividade enquanto valor, a política em apreço considera a importância da eficácia e da eficiência das universidades, mas sem conotações neoliberais. Quanto à competitividade, a concebe como sendo a competência em relação a padrões internacionais favorecendo relações de igualdade entre as universidades. Disputa e concorrência não são valores predominantes, embora a política não descarte a possibilidade de o mercado utilizar as informações públicas para estabelecer *rankings* com esta finalidade. O valor predominante é o cumprimento da missão social das instituições universitárias

O SINAES se orienta por princípios. Pelo da globalidade quando recomenda que a universidade seja avaliada em todas as suas dimensões; pelo da sistematicidade visto ser realizada de forma sistemática com periodicidade de dois anos para a avaliação externa; pelo da continuidade porque é contínua e conta com estrutura e pessoal qualificado e disponível; pelo da transparência porque torna públicos os resultados da avaliação externa através de banco de dados disponível para consulta, com resultados atualizados periodicamente; pelo da flexibilidade porque os procedimentos são flexíveis; pelo da autonomia porque tanto as universidades como o governo e as organizações profissionais gozam de autonomia dentro de sua área de jurisdição, respeitando-se e apoiando-se reciprocamente.

UNIDADE DE ANÁLISE: Qualidade técnica

UNIDADE DE REGISTRO: Identidade da avaliação

Em relação aos sentidos da identidade da avaliação postos pelo discurso da avaliação profissional, percebemos que o SINAES se identifica como serviço de utilidade pública. No entanto, também pode estar relacionada a serviço prático porque gera informações úteis para o público e para o sistema de regulação e controle; serviço político dadas as relações de poder simétricas entre o governo, a comunidade acadêmica e as organizações profissionais; serviço persuasivo visto o sistema de avaliação ter sido gerado através de processo de escuta, decisão, crítica e deliberação social; serviço educativo porque a política em apreço instiga processos pedagógicos de aprendizagem social e de formação cidadã republicana.

UNIDADE DE REGISTRO: Motivações das reformas educacionais no planejamento

Considerando a relação da política de educação superior com a iniciativa privada na oferta educacional da população em idade apropriada, percebemos que as reformas postas pelo planejamento educacional são motivadas pelos imperativos financeiros e pela equidade, ressaltando que suas ações também foram influenciadas pelas reformas de motivação social que buscam caminhos no âmbito da cultura, da tecnologia, do conhecimento científico e do bem-estar social.

UNIDADE DE REGISTRO: Formatação técnica da política

O SINAES adere ao modelo misto de avaliação interna e avaliação externa. A interna é realizada pela IES através de processo de autoavaliação realizada pela comunidade educativa e de avaliação externa realizada por comissão de pares organizada pelo governo. A externa é realizada pelo governo e por comissão de pares e de especialistas que levam em consideração os resultados da avaliação interna.

Seus objetos de avaliação são: avaliação de cursos, avaliação de estudantes, avaliação de desempenho docente, avaliação de funcionários administrativos, avaliação da gestão administrativa e dos serviços desenvolvidos ou prestados pelas IES.

O desempenho docente e acadêmico é avaliado com rigor com a participação de professores, gestores, alunos e funcionários administrativos. O desempenho discente é realizado através do ENADE de maneira sistemática e periódica. A gestão administrativa e os serviços desenvolvidos ou prestados pelas universidades são objetos tanto da avaliação interna como da externa. Os departamentos aparecem apenas em nível da avaliação interna.

A política em apreço apresenta três finalidades da avaliação: o aperfeiçoamento das IES; o controle e regulação das IES e do sistema de educação superior; e a prestação de contas (*accountability*) à sociedade. No primeiro caso, porque valoriza o aperfeiçoamento das instituições universitárias tanto no nível da avaliação interna quanto no da externa. No segundo, porque estabelece mecanismos negociados de controle e regulação das universidades. No terceiro,

porque estabelece mecanismos para tornar públicos os resultados da avaliação definindo prazos e formas de superação das dificuldades das universidades.

UNIDADE DE REGISTRO: Procedimentos técnicos utilizados

Percebemos o uso de uma variedade de instrumentos e procedimentos técnicos nas avaliações realizadas. Medidas referenciadas a normas e a critérios são utilizadas no ENADE. Medidas de valor agregado são também utilizadas nesse exame com a finalidade de verificar o avanço da aprendizagem dos estudantes no interstício de início e final do curso. Descrição de objetivos, indicadores e padrões de desempenho são muito utilizados bem como procedimentos de gestão, relatórios, pareceres, sistemas de credenciamento e de certificação. O Comitê de pares e a meta-avaliação São procedimentos técnicos de avaliação profissional bastante valorizados pelo SINAES.

UNIDADE DE REGISTRO: Regulação em ordenamento jurídico

Seu marco regulatório é bem extenso dado sua função de regular as IES públicas e privadas no nível da educação superior. Percebemos um ordenamento dotado de normas, instruções portarias etc. que orientam e disciplinam os processos de credenciamento e recredenciamento das IES bem como a autorização para funcionamento de cursos.

7.8.9.2 Categoria: Direitos declarados na política de avaliação institucional da educação superior

UNIDADE DE ANÁLISE: Concepção e inclusão de direitos

UNIDADE DE REGISTRO: Educação superior como direito

Como já foi realçado, a política concebe a educação superior como direito de todos e tem ação efetiva no sentido de fazer a transição da educação superior brasileira da elite para as massas.

UNIDADE DE REGISTRO: Direitos dos avaliadores e participantes da avaliação

O direito do público a saber é exercitado quando todos os resultados da avaliação externa são tornados públicos revelando o compromisso dessa política com o direito à cidadania informada e com o governo da informação. O direito de escolher e decidir o que deseja revelar é assegurado às IES conferindo-lhes a prerrogativa de selecionar quais resultados da avaliação interna deverão ser públicos ou confidenciais.

Na análise documental de seu marco regulatório, percebemos que essa política reconhece vários direitos: o direito à autonomia das IES, o direito ao exercício profissional dos professores e especialistas das comissões de pares; o direito dos estudantes ao sigilo no que se refere aos resultados do ENADE; o direito dos educadores (avaliadores em exercício) ao exercício da avaliação assegurado pela avaliação interna das IES; o direito do avaliador à confidencialidade das informações assegurado às comissões de especialistas; o direito à acessibilidade dos relatórios assegurado aos participantes da avaliação; o direito à informação sobre a legalidade dos cursos e das IES assegurado aos estudantes pelo processo de regulação e controle; o direito do estudante concluinte à convalidação de estudos e o registro de diploma em caso de descredenciamento da IES; o direito de escolha do estudante com relação à IES que deseja frequentar.

UNIDADE DE REGISTRO: Direitos Humanos e suas gerações

Ao declarar como uma das dimensões da avaliação institucional “a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural” o SINAES reconhece os direitos humanos de todas as gerações de direitos.

Os direitos liberdade da primeira geração: participação, autonomia, decisão, escolha entre outros estão presentes nas suas formulações. Quanto aos direitos igualdade da segunda geração, o discurso sobre a educação no texto da política em

apreço confere o seu reconhecimento de que a educação superior, por princípio, é um direito de todos os estudantes brasileiros.

Os de terceira geração – os direitos fraternidade – esse compromisso com a inclusão social, com a defesa do meio ambiente, e com o patrimônio cultural mostra o reconhecimento dos direitos dos grupos excluídos e oprimidos, e o direito das vidas não humanas que dão equilíbrio ao meio ambiente, bem como os direitos culturais de reconhecimento de diferenças, preservação de memória e de patrimônio cultural.

Seu compromisso com a democracia, entendida como direito de quarta geração, se revela nos enunciados de desenvolvimento econômico e social, de governo da informação e de cidadania informada.

7.8.9.3 Categoria: Indicadores de justiça das políticas de avaliação institucional da educação superior

UNIDADE DE ANÁLISE: Perspectivas de justiça orientadoras dos indicadores

Igualmente às gerações de direitos, o SINAES contempla todas as perspectivas de justiça

UNIDADE DE REGISTRO: Perspectiva Universalista

No enunciado que destaca as políticas de atendimento aos estudantes como uma dimensão da avaliação institucional, o SINAES revela a presença da justiça distributiva em seus sentidos de distribuição igualitária e distribuição equitativa. A educação superior como bem social é distribuído igualitariamente através da política de ingresso, de expansão de matrícula etc. confirmando o tratamento igualitário como indicador de justiça. A justiça distributiva em seu sentido de distribuição equitativa (justiça redistributiva) é vista nas políticas de inclusão social de grupos excluídos como a política de cotas que reserva matrícula para estudantes pobres, negros e índios; as políticas institucionais das IES de bolsa de auxílio, residência e restaurantes universitários para estudantes pobres aplicando o tratamento equitativo como indicador de justiça,

A justiça meritocrática e seu respectivo indicador de comprovação de mérito é testemunhada nas políticas de acesso aos cursos de graduação (ENEM e VESTIBULAR), nos concursos públicos para ingresso de professor, nas seleções simplificadas de professor substituto, nas seleções para monitoria, bolsas de pesquisa, acesso aos cursos de pós-graduação etc.

UNIDADE DE REGISTRO: Perspectiva Pluralista

A perspectiva da justiça plural é vista na inclusão da avaliação interna e na formação da CPA como desdobramento do respeito aos valores, princípios, sentidos de justiça e modos de convivência próprios da comunidade acadêmica. Com esse respeito, é cumprido o indicador de justiça de reconhecimento de pertença a uma comunidade semântica. Outros coletivos são também concebidos como comunidades semânticas que são incluídos com políticas institucionais específicas de proteção de direitos: a exemplo da comunidade de surdos, de cegos, de estudantes com Síndrome de Dawn, o coletivo LGBTQI+, o movimento negro entre outros.

UNIDADE DE REGISTRO: Perspectiva radical

O reconhecimento dos direitos de coletivos específicos, como dito, e a inclusão de seus interesses na agenda governamental relacionada à educação superior revelam sintonia do SINAES com a perspectiva radical de justiça em seu sentido de justiça como reconhecimento de diferenças. Em relação às suas diversas concepções de justiça vimos que a justiça econômica, vista não apenas do ponto de vista de distribuição de riqueza, mas também como procedimentos institucionalizados para a eliminação da privação, da marginalização econômica e da exploração no trabalho, não está explícita no texto, mas é possível apreendê-la em alguns de seus enunciados a exemplo do compromisso com o desenvolvimento econômico e social numa perspectiva emancipatória.

A justiça cultural é muito presente no texto e nas ações da política. Vários programas governamentais voltados para o empoderamento social desses coletivos são acolhidos pelas IES e transformados em políticas institucionais a exemplo dos

centros de atendimento a estudantes com deficiência; grupos de estudos, pesquisas e extensão sobre diversidade étnico racial; grupos de estudos, pesquisas e extensão sobre diversidade de gênero; centros de apoio a estudantes surdos, cegos e com baixa visão; políticas de acessibilidade física e metodológica com o uso de tecnologias assistivas para estudantes com deficiências entre outros.

Essas políticas institucionais realçam que são cumpridos os indicadores de justiça de reconhecimento da identidade cultural, acolhimento e respeito às identidades, inclusão identitária e acessibilidade.

Essas políticas institucionais são objetos da avaliação interna e externa do SINAES. Nelas, os coletivos sempre estão representados fazendo jus ao seu lema: Nada Sobre Nós, Sem Nós, o que indica a presença da justiça associacional e o cumprimento de seus indicadores de liberdade de associação e de participação nas decisões.

7.9 CONCLUSÃO

Concluindo, acreditamos ser possível afirmar, diante da análise de conteúdo realizada, que esta política reúne os requisitos do que se poderia chamar de uma política pública de natureza democrática visto compartilhar o poder entre todos os seus atores sociais e sujeitos políticos no processo de formulação e de desenvolvimento de suas ações.

Aliada às convicções, orientações políticas e práticas democráticas do governo em que foi formulada, ela aproveita a experiência positiva acumulada pelas políticas de avaliação institucional que a antecederam e que foram objetos de crítica acadêmica e social. Como tivemos a oportunidade de descrever, o SINAES teve um processo de formulação mediado por um processo democrático de escuta, crítica e decisão social no qual foi possível se recuperar com as devidas atualizações e os necessários aperfeiçoamentos, os aspectos positivos de suas antecessoras, bem como de rejeitar procedimentos que não pareceram adequados às expectativas da sociedade brasileira.

Vale salientar que a conjuntura do governo que a formulou foi bem mais favorável do que a de seu antecessor, visto suceder um governo eleito pelo voto popular com um projeto de educação superior explícito e um sistema de avaliação

instituído com instrumentos, procedimentos e estratégias implementados por quase uma década, sobre o qual é possível atuar na perspectiva do aperfeiçoamento.

Diferentemente do PAIUB que, emergindo de uma conjuntura política marcada pelo continuísmo das práticas da ditadura militar, cujos governos não tinham um projeto de educação superior, nem um sistema de avaliação, tampouco a obrigação legal de implantar um sistema nacional de avaliação e um sistema de informação do porte de um censo da educação, teve a comunidade acadêmica como ator hegemônico que, se antecipando ao governo, formula sua proposta de avaliação, a nosso ver mais centrada num projeto de universidade do que de sua avaliação.

Na realidade o PAIUB inaugura uma experiência de avaliação institucional de natureza interna voltada para a instituição, sua cultura, seus atores, seu trabalho, a nosso ver muito positiva e que merece ser preservada. Ao atentar-se à literatura disponível sobre processos de autoavaliação e autoestudo, essa política atende a quase todos os atributos técnicos, razão pela qual ela foi tanto na política de avaliação periódica quanto no SINAES, a grande referência brasileira de avaliação interna ou autoestudo.

A diferença entre as três políticas não está na proposta de avaliação interna porque elas guardam semelhanças visíveis. No nosso entendimento, a diferença se encontra na avaliação externa em função da postura política de cada governo, seu principal ator, e na sua relação com a comunidade acadêmica, com as organizações profissionais e com a sociedade.

No PAIUB, o governo é omissos e descomprometido, embora seja bastante elogiado por alguns críticos da academia que o consideram democrático por aceitar sem crítica a proposta da comunidade acadêmica das universidades federais, mesmo que isto implique em deixar as universidades privadas sem controle pela via da avaliação.

Na política de avaliação periódica imersa em uma conjuntura política de um governo eleito pelo voto popular ao qual a sociedade deposita amplas expectativas, e numa política educacional fortemente condicionada por um novo ordenamento jurídico-educativo gerado em função da promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional depois de um pacto social negociado durante onze anos, o governo impõe outro modelo de avaliação externa à revelia da comunidade

acadêmica, vez que sua perspectiva avançava para além da perspectiva compreensiva do PAIUB e incorporava as ideias de prestação de contas à sociedade, credenciamento das IES etc. como já discutimos anteriormente.

A comunidade acadêmica reagindo à proposta do governo, não renuncia a sua política de natureza compreensiva, estabelecendo-se dessa forma, uma disputa de poder favorável ao governo. Embora não concordemos com métodos impositivos, a nosso ver, autoritários, temos que reconhecer que a introdução de um exame de Estado com a experiência do Provão, uma das medidas impostas pelo governo, é atualmente uma referência de instrumento de avaliação da sociedade brasileira, cujo reconhecimento, ressalvando a necessidade de ser aperfeiçoado em alguns aspectos, foi verificado através de consulta pública feita à esta sociedade durante o processo de formulação do SINAES, de tal maneira que, o procedimento de avaliação em larga escala através de exames de verificação de desempenho, é preservado pelo SINAES através do ENADE.

Como parece ter ficado claro, o SINAES, analisado sob a orientação da teoria do discurso de Laclau e Mouffe (2011), pode ser interpretado como um ponto nodal ou significante mestre. Na prática articulatória dos discursos sobre política de avaliação institucional no Brasil - PAIUB, Política de Avaliação Periódica e SINAES -, essa última política, preservada atualmente como uma política pública de Estado e não de governo, incorpora os elementos, as particularidades, e as demandas democráticas das suas antecessoras, compondo uma cadeia de equivalências e contemplando interesses de seus sujeitos políticos com prevalência dos públicos que são os de maior força moral.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensamos ter cumprido o objetivo geral desse trabalho: identificar a presença ou a ausência de direitos na proposta avaliativa das três políticas de avaliação institucional do Brasil: o Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB), a Avaliação Periódica da Avaliação da Educação Superior e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) com a descrição dos resultados das análises documental e de conteúdo, realizadas nas três últimas seções quando interpretamos a presença ou a ausência de direitos nessas três políticas.

Quanto ao objetivo específico de compilar os direitos dos sujeitos de direitos da prática avaliativa, ao analisamos o discurso da avaliação educacional como campo praxiológico descrevemos o movimento de declaração desses direitos realçando cada um particularmente.

Quanto ao segundo objetivo específico: identificar os indicadores de justiça das três políticas analisadas, para cumpri-lo, construímos o conceito de indicador de justiça quando analisamos o antagonismo dos discursos de justiça na seção 2 destacando os enunciados de três perspectivas de justiça e seus respectivos discursos. Identificamos o indicador de cada teoria de justiça posteriormente aplicando-os nas três políticas de avaliação institucional analisadas nas seções 5, 6 e 7.

Com a contribuição dos discursos analisados e seus teóricos interlocutores pudemos construir os seguintes conceitos: indicador de justiça sistematizando os indicadores de cada perspectiva de justiça; política de expansão progressiva; e qualidade social das políticas públicas e seus respectivos sentidos de qualidades política, moral e técnica.

A análise dos discursos realizada nesse trabalho nos permitiu muitas compreensões e muitas conclusões. Iniciemos com a compreensão da pluralidade e da complexidade do processo democrático envolvendo muitos sujeitos políticos e muitos caminhos. A escolha por um deles está muito relacionada ao projeto de sociedade pelo qual lutar e se filiar. Ao escolher um projeto de sociedade republicano de corte socialista, a principal batalha é o combate contra as desigualdades sociais, econômicas e culturais.

Nesse combate, há de se prestar muita atenção para as massas destituídas de quase todos os direitos humanos que as quatro gerações de direitos declararam, e questionar a forma como são tratadas nas políticas públicas enquanto expressão da ação estatal/governamental. São incluídas ou excluídas da agenda governamental? Estão dentro ou fora do orçamento público?

Quando tomadas para o nosso campo de atuação política e profissional – a educação – como objeto de nossa atenção, há de se verificar como elas estão sendo educadas e qual o nível de educação que o Estado brasileiro lhes reservou na Constituição Federal como “mínimo existencial sociocultural”.

Para os que reconhecem o que representa a educação das massas para a concretude da democracia, o acesso à educação superior é um grande foco dessa luta e elevar a educação desse quarto Estado ao nível superior universitário é o seu maior alvo.

É evidente que para atingir esse alvo há de se enfrentar um processo gradativo e árduo que se inicia com a inscrição dos interesses da população estudantil, na faixa etária desse nível de ensino, excluída de seu acesso, no exercício do contraditório, de forma a participar democraticamente do processo deliberativo e conseguir inscrevê-los na agenda governamental.

Quando inscritos, outra etapa da luta se inicia com uma ação efetiva e vigilante de seus representantes na conformação dos arranjos institucionais que instituem as políticas educacionais públicas, particularizando a política da educação superior.

Acompanhar a sua processualidade envolvendo uma pluralidade de processos: administrativo, legislativo, orçamentário, de planejamento e judiciário é fundamental para a que essa política seja fiel aos interesses que representa.

Posteriormente, é necessário transformá-la numa política de expansão progressiva dado ser a educação um direito social prestacional e, por desdobramento, de realização progressiva. A educação superior, não sendo ainda no Brasil direito de todos, mas privilégio da elite, necessita do controle social de seus sujeitos políticos sobre a sua política acompanhando e verificando o cumprimento das metas, a eficiência dos gastos, o desenvolvimento de suas ações e projeções para que ela possa viver a transição necessária de política pública a direito organizado em instituições.

Nesse acompanhamento, é importante verificar como ela está sendo avaliada e, nesse particular, é importante um olhar sobre a política de avaliação institucional da educação superior, o SINAES.

A análise do conteúdo do SINAES nos mostrou um dado muito importante: a captura do discurso da justiça pelo da qualidade. Os textos de política pública, mesmo as consideradas inclusivas, não costumam descrever os compromissos com as justiças distributiva, econômica, cultural e associacional no formato de indicadores, igualmente como fazem com os compromissos com a qualidade.

Indicadores de incremento de matrícula, de formação de professores, de qualidade de gestão, de desempenho entre outros são abundantes. No entanto, indicadores de inclusão, de acessibilidade, de empoderamento cultural, de tratamento equitativo que permitem informações de quantos coletivos foram contemplados pela política, quantas rampas, plataformas para cadeirantes, sinalizadores para cegos foram instalados nas IES, quantos alunos com deficiências foram atendidos, quais metodologias assistivas foram disponibilizadas, que tipo de distribuição equitativa existe nas IES não estão descritos nos textos.

A narrativa do SINAES testemunhou essa omissão. Percebemos nas entrelinhas do texto dessa política a presença desses compromissos, mas sua qualidade moral teria mais visibilidade se eles estivessem descritos no formato de indicadores de justiça. Explicitar a qualidade moral de uma política pública implica necessariamente dar visibilidade aos seus sentidos de justiça e a seus respectivos indicadores confirmando dessa forma, o seu “progresso moral”.

O Estudo do SINAIS nos permitiu confirmar que a tendência hegemônica de avaliação institucional no Brasil se orienta pelos valores e princípios do ideário da educação como direito filiado a um projeto social republicano, o que nos permitiu reafirmar a nossa crença nas possibilidades da avaliação institucional moralmente justa como um fio de esperança para o processo de democratização da educação superior brasileira.

Os enunciados dos discursos jurídicos e interdisciplinar das políticas públicas que analisamos nesse trabalho nos instigou a pensar uma abordagem de avaliação institucional compartilhada que será objeto de nossa próxima pesquisa. Para essa abordagem sistematizamos algumas notas iniciais:

1. Entendemos a avaliação institucional como direito e não como serviço cujos sujeitos de direito são: o Estado na posição do sujeito passivo ou o sujeito do dever, e a sociedade, estudantes, professores, gestores que compõem a categoria público na posição de sujeito ativo. O bem a ser tutelado é a informação.

2. A avaliação não é um serviço, ainda que de utilidade pública. É uma instituição que o Estado utiliza para gerar informações e cumprir seu dever de prestar contas à sociedade da ação governamental. Sem a avaliação das IES responsáveis pelas prestações do Estado na educação, as informações educacionais não são geradas. Por isso, ela é um direito da população. Um direito organizado em instituições.

3. Ela já passou pela transição de política pública à direito institucionalizado.

4. O INEP no Brasil é um patrimônio do povo brasileiro porque é a instituição que materializa a avaliação como direito, coordenando as ações geradoras de informação sobre a educação: os sistemas de avaliação como o SINAES e o Censo da Educação. Portanto, é uma instituição avaliadora que coordena as políticas para que o sistema de informações seja eficiente e justo e assegure o governo da informação e a cidadania informada. A informação tem que ser elevada a condição de coisa pública.

5. Para que a avaliação institucional (avaliação enquanto instituição) seja eficiente no plano técnico ela deve compartilhar o conhecimento do campo da educação com outros campos de conhecimento: o estatístico para interpretar os dados, construir as medidas que dão suporte aos indicadores, o jurídico porque oferece os instrumentos de regulação de proteção de direitos e dá suporte à processualidade necessária à transição de política pública a direito organizado em instituições; o econômico porque racionaliza gastos e oferece parâmetros para o planejamento educacional.

6. Para que seja democrática no plano político, precisa compartilhar interesses entre seus diferentes atores sociais e sujeitos políticos qualificando a relação social deslocando-a do campo da disputa para o da cooperação.

7. Para que seja justa, precisa compartilhar os diferentes sentidos de justiça e contemplá-los nas suas ações.

8. Por todas essas partilhas a avaliação institucional é compartilhada.

Seguindo as lições de Hanna Arendt vimos que a educação tem uma “alma” – um potencial de imortalidade terrena – expressa numa formação educativa que se instala nas gerações e as transforma tornando-as aptas a viver num mundo comum e numa esfera pública. Ela representa uma obra eternizada de geração a geração: uma relíquia, um objeto de admiração pública. Uma admiração que não se funda na vaidade, no reconhecimento de um retrato, de um nome, de uma imagem cuja função é apenas alimentar o ego. Trata-se de um reconhecimento cego, o anonimato, o eco de uma voz que ao longo do tempo se fez ouvida, de uma prática prescrita que se fez vivida, de uma lição que pôde ser cumprida, de uma emoção que eternamente pode ser sentida: um legado.

O que a política de educação superior e a de sua avaliação podem deixar para as massas como legado é o direito de acesso ao nível mais elevado da educação para que elas sejam capazes de pensar o mundo, transformá-lo e poder viver as revoluções da liberdade, da igualdade e da fraternidade.

REFERÊNCIAS

ANDRIOLA, Wagner Bandeira. Evaluación: la vía para la calidad educativa. *Ensaio: Avaliação e políticas públicas em educação* – Revista da Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, v. 7, 1999, p. 355-368.

AFONSO, A. J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2000.

AFONSO, A. J. *Políticas educativas e avaliação educacional*. Braga: Universidade do Minho, 1998.

ALMEIDA JUNIOR, Vicente de Paula. Uma análise do processo de formação das políticas de avaliação da educação superior no Brasil". *Avaliação* - Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior da Universidade de Campinas, São Paulo, ano. 10, v. 10, n.1, 2005, p. 9-30.

ALVES, A. M. C. O conceito de hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe. *Lua Nova*, [S. l.], v. 80, 2020. DOI: Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452010000200004>.

AMARAL, Gustavo; MELO, Danielle. Há direitos acima dos orçamentos? In SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos Fundamentais orçamento e «reserva do possível»*, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p.79-100.

ANABITARTE, Alfredo Gallego. Karl Lowenstein *in memoriam*. Apresentação à edição de Teoría de la Constitución (Karl Loewenstein) Barcelona: Ariel Derecho, 1986, p.1-15.

ARENDT, H. *A condição humana*. São Paulo: Edusp, 1995.

ARENDT, H. *Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ASENCIO MUÑOZ, I.; FERNÁNDEZ DÍAZ, M. J. El clima de las instituciones de educación superior. *Revista Complutense de Educación*. Madrid: Editorial Complutense, v. 2, n. 3, 1991, p. 501-518.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de: *A educação como política pública*. Campinas, SP, Autores Associados, 1997.

BALL, Stephen, J. *Education reform; a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (org.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011. p. 21-53.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político social e o controle jurídico no espaço democrático. In SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos Fundamentais orçamento e «reserva do possível»*, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p.101-132.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARREYRO, Gladys Beatriz: “Do Provão ao SINAES: o processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior”. *Avaliação - Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior da Universidade de Campinas*, São Paulo, ano. 9, v. 9, n. 2, 2004, p. 37-50.

BARRIGA, Angel Díaz. A avaliação no marco das políticas da educação superior. In: DIAS SOBRINO, J.; RISTOFF, D.I. (org..). *A educação superior em debate*. Florianópolis: Insular, 2003, p. 77-96.

BARROS, D. F. Avaliação institucional: instrumento para a melhoria da qualidade do ensino superior. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, v. 3, p. 23-35, 1993.

BAUMAN, Zygmund. Fragmentos da entrevista realizada pela jornalista Citlali Roviroso-Madrazo e publicada no Jornal do Comércio de 18 de outubro de 2010, Caderno C, p. 5 na matéria: O cartão de crédito como arma do desejo, de autoria da jornalista Fabiana Freire Pepeu.

BECK, U. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998.

BELLONI, I. A função social da avaliação institucional. *Avaliação: revista da rede de avaliação institucional da educação superior*, Campinas, ano 3, v. 3, n. 34, p. 38-45, 1998.

BELLONI, Isaura. Avaliação institucional: democratização e qualidade da educação. In: *1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO: Desafios para o século XXI*. Anais... Brasília, Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações, 2001, p. 350- 369. (Coletânea de Textos).

BELLONI, Isaura. *Metodologia de avaliação em políticas públicas*. São Paulo, Cortez, 2000.

BERNSTEIN, E. *Evolutionary socialisme*. Nova York: [s. n.], 1978.

BIRD/BANCO MUNDIAL. *La Enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia (el Desarrollo en la práctica)*. Washington, D.C., 1995.

BIRD/BANCO MUNDIAL. Latin America and Caribbean. *The World Bank Annual Report 1997*. Washington, 1998.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. 8. ed. Brasília, DF. Ed. Universidade de Brasília, 1995.

BOBBIO, Norberto. Teoria e ideologia nella dottrina di Santi Romano. In: *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*. Milano: Edizioni Comunità, 1977, p.165-186.

BOBBIO, Norberto. *Teoría general del derecho*. Madrid: Debate, 1993.

BONAL, X. Plus ça change ... The World Bank global education Policy and the postWashington consensus. *International Studies in Sociology of Educational*, v. 12, n. 1, p. 3-21, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1080/0962021020020008>.

BONAVIDES, P. *Dos fins do estado: síntese das principais doutrinas teleológicas*. Fortaleza: Editora Instituto do Ceará, 1955.

BONAVIDES, P. *Do estado liberal ao estado social*. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BOWE, R.; BALL, S.J.; GOLD, A. *Reforming education and changing schools: cse studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Jomtien, Tailândia, 1990.

BRASIL. Decreto n. 2026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 out. 1996.

BRASIL. *Decreto nº 2.264 de 27 de junho de 1997*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2264.htm

BRASIL. Decreto n. 3860, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jul. 2001.

BRASIL. *Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007*. Brasília/ DF, publicado no DOU de 25.4.2007.

BRASIL. Decreto-Lei n. 10861, de 14 de abril de 2004. Institui o sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 abr. 2004.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 53 de 19 de novembro de 2006*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm.

BRASIL. Lei 14.276 de 27 de dezembro de 2021. *Diário Oficial da União*, 28/12/2021. Edição 244, Seção 1, p.1.

BRASIL. Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP – *Censo da Educação Superior 2020*. Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

BRASIL. Lei n.º 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. *Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.424%2C%20DE%2024%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201996.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Fundo%20de,Transit%C3%B3rias%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.

BRASIL. Lei n.º 9678, de 3 de julho de 1998. Institui a gratificação de estímulo à docência no magistério superior e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo*, Brasília, DF, 3 jul. 1998.

BRASIL. *Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001*. Brasília/ DF, publicado no DOU de 13.7.2001.

BRASIL. *Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012*. Brasília/ DF, publicado no DOU de 30.8.2012.

BRASIL. MEC/INEP. *Revista do Provão*, 2002.

BRASIL. Medida provisória n.º 1018, de 3 de março de 1995. Institui o Exame Nacional de Curso. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo*, Brasília, DF, 3 mar. 1995.

BRASIL. Medida provisória n.º 147, de 15 de dezembro de 2003. Institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior – SINAPES, e dispõe sobre a avaliação do Ensino Superior. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo*, Brasília, DF, 15 dez. 2003.

BRASIL. Portaria n.º 130, de 14 de julho de 1993. Instala a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jul. 1993.

BRASIL. Secretaria Geral. *Lei 11.096 de 13 de junho de 2005*. Brasília/ DF, publicado no DOU de 14 .1.2005.

BRASIL. Secretaria Geral. *Lei nº 11274 de 6 de fevereiro de 2006*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm

BRASIL. Secretaria Geral. *Lei nº 11494 de 20 de junho de 2007*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2007/lei/11494.htm

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. *Lei 14.113 de 25 de dezembro de 2020*. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei14113.htm.

BRASIL. *Plano Decenal de Educação para Todos*. 1993-2000. Brasília: MEC, 1993, p.73-81.

BRASIL. *Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU*. Brasília, DF. MEC/INEP/CAPES. 1983.

BRASIL. *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB*. Brasília, DF. MEC/SESu/INEP. 1993.

BRASIL. *Relatório da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior – “Por uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira”*. Brasília, DF. MEC/INEP/CAPES. 1985.

BRASIL. *Relatório do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior – GERES*. Brasília, DF. MEC. 1986.

BRASIL. *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES – Bases para a nova proposta de Avaliação da Educação Superior Brasileira*. Brasília, DF. MEC/INEP. 2003.

BRAVO, L. F. *Lezioni di diritto internazionale*. 4. ed. Napoli: Editoriale Scientífica, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *O conceito de políticas públicas em direito*. In: *Políticas públicas. Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *O controle judicial de políticas públicas*. In: *Políticas públicas. Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

- BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: *Políticas Públicas. Possibilidades e Limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p.225-260.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BUCCI-GLUCKSMANN, C. *Gramsci e o estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- BULMER, M. *Social policy research*. London: Macmillan Press, 1978.
- BURITY, J. A. Discurso, política e sujeito na teoria da hegemonia de Ernesto Laclau. In: MENDONÇA, D.; RODRIGUES, L. P. (org.). *Pós-estruturalismo e teoria do discurso: em torno de Ernesto Laclau*. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014. p. 59-74.
- BUTLER, J.; LACLAU, E.; SLAVOJ, Z. *Contingencia, hegemonía, universalidad: diálogos contemporáneos en la izquierda*. 2. ed. Buenos Aires: Fondo de La Cultura Económica, 2011.
- CHAUMIER, J. *Les techniques documentaires*. 5. ed. [S. l.]: PUF, 1989.
- CALIENDO, Paulo. Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação. In SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos Fundamentais orçamento e «reserva do possível»*, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 175-186.
- CAMPBELL, J. L. *Institutional change and globalisation*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- CAMPOS, A.; SOEIRO, J. *A falácia do empreendedorismo*. Lisboa: Bertrand Editora, 2016.
- CANOTILHO, J. J. G. *“Brançosos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra: Edições Almedina, 2006.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*, Coimbra, Almedina, 2003.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Metodologia “Fuzzy” y “Camaleones Normativos” en la problemática actual de los derechos economicos, sociales y culturales. Derechos y libertades, 1988*.
- CARNELUTTI, Francesco. *Teoria geral do direito*. São Paulo: Lejus, 1999.
- CARNOY, Martin. *The case for investing in basic education*. New York, UNICEF, 1993.
- CARNOY, Martin. “Is privatization through vouchers really the answer? A comment on West”. *The World Bank Research Observer*, v. 12, n. 1, 1997, p. 105-116.

- CARNOY, Martin. *Mundialização e reforma na educação: o que os planejadores devem saber*. Brasília, UNESCO Brasil, 2003.
- CARNOY, M. Educational policies in the face of globalization. In: MUNDY, K. et al. (Eds.). *Handbook of global education policy*. West Sussex, UK: Wiley-Blackwell, 2016. p. 27-42.
- CARRACERO, José Rubio. *Legitimación ética del Poder*. La utopia del Estado justo: de Platon a Rawls. Valencia/Es: Ediciones Rubio Esteban, 1985.
- CASSESE, Sabino. *A crise do Estado*. Campinas: Saberes Editora., 2010.
- CASTRO, Maria Helena Magalhães. *Tomando o pulso: o que buscar no credenciamento institucional das universidades brasileiras?*. Brasília, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2001.
- CATANI, Afrânio Mendes et al. Reformas da Educação Superior na América Latina: os casos de Argentina e Brasil. *Avaliação - Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior da Universidade de Campinas*, São Paulo, ano. 10, v. 10, n.1, 2005, p. 71-91.
- CEPAL; UNESCO. *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Brasília, IPEA / CEPAL / INEP, 1995.
- CHAMBERS, R. H.: "Enhancing campus quality through self-study". In: SCOTT, R.A. (ed.): *Determining the effectiveness of campus service: new directions for institutional research*, 50. Jossey-Bass, San Francisco, 1984.
- CHAUÍ, Marilena: *Cultura e Democracia*. São Paulo, Cortez, 1998.
- CHUBB, J. E; MOE, T. *Politics, markets and american's schools*. Washington, The Brookings Institution. [s.l.: s.n.), 1990.
- CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- COIMBRA, Cecília Maria Bouças et.al. *Psicologia, Ética e Direitos Humanos*. São Paulo, Casa do Psicólogo, Brasília, Conselho Federal de Psicologia, 2000.
- COLOM, A. J; DOMINGUEZ, E. *Introducción a la política de la educación*. Barcelona: Ariel, 1997.
- COUTINHO, C. N. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- CORTINA, Adela: *Hasta un pueblo de demonios*. Madrid, Taurus, 1998.
- CORTINA, Adela: *Alianza y Contrato. Política, ética y religión*. Madrid, Trotta, 2001.

CRONBACH, L. J. Beyond the two disciplines of scientific psychology. *American Psychologist*. [s.l. : s.n], nº 30, v. 2, (1975), p. 116-127.

CURRY, Carlos Roberto Jamil: “A educação como desafio na ordem jurídica”. In: *500 anos de educação no Brasil*. Brasília, MEC – INEP, 2000, p. 567-599.

DAHL, Robert. Sobre a democracia. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. UnB, 2001.

DALE, R. Globalización ¿Un nuevo mundo para la educación comparada? In: SCHRIEWER, J. (comp.). *Formación del discurso en la educación comparada*. Barcelona: Ediciones Pomares, 2002. p. 69-90.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *Comum: ensaio sobre a revolução do século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017. (Coletânea Estado de Sítio).

DIAS SOBRINHO, José: Avaliação da educação superior, regulação e emancipação. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo I. (org.). *Avaliação e compromisso público: a educação superior em debate*. Florianópolis, Insular, 2003, p. 45-55.

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

DIAS SOBRINHO, José: Avaliação. *Políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo, Cortez, 2002.

DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I. (org.). *Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência*. Florianópolis: Insular, 2000.

DIAS SOBRINHO, José. Universidade: processos de socialização e processos pedagógicos. In: BALZAN, N. C; DIAS SOBRINHO, J. (org.). *Avaliação Institucional. Teoria e experiências*. São Paulo, Cortez, 1995, p. 15-36.

DICIONÁRIO Salamanca de la Lengua Espanola. Santillana: Universidade de Salamanca, 1996.

DIDRICKSON, A. La nueva reforma universitaria en América Latina. In: DIAS SOBRINO, J.; RISTOFF, D. I. (org.). *A educação superior em debate*. Florianópolis, Insular, 2003, p. 125-158.

DUBET, F. *O que é uma escola justa? A escola das oportunidades*. São Paulo: Cortez, 2008.

ESPEJO VILLAR, Belén: “La reconstrucción de la educación en el nuevo orden global”. In: *Políticas Educativas para el nuevo siglo*. Salamanca, Hespérides, 2001, p. 15-30.

ESPEJO VILLAR, Belén: “Educación y economía: los parámetros económicos y las políticas educativas”. In: *Políticas educativas para el nuevo siglo*. Salamanca, Hespéride, 2001, p. 93-113.

ESTEVIÃO, J. C. *Educação, justiça e democracia*: um estudo sobre as geografias da justiça em educação. São Paulo: Cortez, 2004.

ETIZIONI, Amitai. Reexame da técnica mista de decisão. In: *Políticas públicas e desenvolvimento*. Bases epistemológicas e modelos de análise. HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). 2.ed. Brasília: Ed. UnB, 2010.

EYMAR, C. *Karl Marx: crítico de los derechos humanos*. Madrid: Editorial Techos, 1987.

ETXEBERRIA, Felix: *Políticas Educativas en la Unión Europea*. Barcelona, Ariel, 2000.

FARAGO, F. *As grandes correntes do pensamento político*. Porto, Portugal: Porto Editora, 2007.

FERRAN FERRER, F. *La educación comparada actual*. Barcelona: Ariel, 2002.

FRACKMANN, E.; MAASSEN, P. A. M.: “The meaning of institutional self-evaluation within the framework of a self-regulation system. In: *27 Annual Forum of the Association for Institutional Research*. Kansas City, Missouri, Ed 293429, 3-6 mayor, 1987.

FRANCO, M. V. Direitos humanos X direitos fundamentais: matriz histórica sob o prisma da tutela da dignidade da pessoa humana. In: OLIVEIRA, M. L. (coord.). *O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: interface com o direito constitucional contemporâneo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 3-28.

FRASER, N. *Justice interruptus: critical reflections on the “postsocialist” condition*. New York: Routledge, 1997.

FRAZÃO, D. *E-Biografia*. Disponível em: https://www.ebiografia.com/antonio_gramsci/. Acesso em: 10 mar. 2022.

FRISCHEISEN, L. C. F. *A construção da igualdade e o sistema de justiça no Brasil: alguns caminhos e possibilidades*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

FURUMARK, A. M. “Institutional self-evaluation in Sweden”. *International Journal of Institutional Management of Higher Education*, n. 5, v. 3, 1981, p. 207.

GARCIA, E. *Proteção internacional dos direitos humanos: breves reflexões sobre os sistemas convencional e não-convencional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

GARCÍA CRESPO, Clementina: “Políticas educativas en la unión europea: la democratización de la escuela”. In: ESPEJO VILLAR, Belén (coord). *Políticas*

Educativas para el nuevo siglo. Salamanca, Hespérides, 2001, p. 31-45.

GASPARETO, A. Avaliação institucional: processo doloroso de mudanças: a experiência da UESC, Ilhéus, Bahia. *Avaliação: revista da rede de avaliação institucional da educação superior*, São Paulo, ano 4, v. 4, n. 3, p. 73-84, set. 1999.

GEORGEN, Pedro: “A avaliação universitária na perspectiva da pós-modernidade”. In: DIAS SOBRINHO, J. D.; RISTOFF, D. I. (org.). *Universidade desconstruída*. Avaliação institucional e resistência. Florianópolis, Insular, 2000, p. 15-35.

GEWIRTZ, Sharon. A reflexividade ética na análise de política. *Revista Práxis Educativa*, Local, v. 2, n. ?, p. 7-12, 2007.

GEWIRTZ, S.; BALL, S. J. Do modelo de gestão do “Bem- Estar Social” ao “novo gerencialismo”: mudanças discursivas sobre gestão escolar no mercado educacional. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J.(orgs.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011, p. 193-221.

GEWIRTZ, S.; CRIBB, A. Concepções plurais de justiça social: implicações para a sociologia das políticas. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (org.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011a. p.123-142.

GEWIRTZ, S.; CRIBB, A. O que fazer a respeito de valores na pesquisa social: o caso da reflexividade ética na Sociologia da Educação. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (org.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011b. p.100-122.

GIACAGLIA, M. Universalismo e particularismo: emancipação e democracia na teoria do discurso. In: MENDONÇA, D.; RODRIGUES, L. P. (org.). *Pós-estruturalismo e teoria do discurso: em torno de Ernesto Laclau*. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014. p. 93-108.

GIDDENS, Anthony. *O mundo na era da globalização*. Lisboa: Editorial Presença, 2000.

GIDDENS, A. *Sociología*. 3. ed. rev. Madrid: Alianza Editorial, 2001.

GIROUX, Henry. *A Pedagogia radical*. São Paulo: Cortez, 2000.

GOMES, Alfredo Macedo. Estado, mercado e educação superior no Brasil: um modelo analítico. *Educação e Sociedade: revista de Ciência da Educação*. Educação: de direito de cidadania a mercadoria: novas leituras sobre o público e o privado/mercantil. Campinas/SP: CEDES, v. 24, n. 84, set. 2003, p. 839-8872.

GRAMSCI, A. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978a.

GRAMSCI, A. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978b.

GREGO, S. M. D. Perspectivas teórico-metodológicas da avaliação nas universidades britânicas: subsídios à reflexão. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 29-40, jan./mar 1995.

GREGO, S. M. D. *Evaluación, ética y poder*. Madrid: Morata, 2000.

HAN, B. C. *Sociedade do cansaço*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2019.

HANNAWAY, J.; CARNOY, Martin. *Descentralization and school improvement: can we fulfill the promise?*. San Francisco, Jossey-Bass, 1993.

HARARI. Y. N. *21 lições para o século 21*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

HARBERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Revista Lua Nova*, n.36, 1995.

HERNÁNDEZ DÍAZ, José María.: “El consejo escolar en la política educativa de las comunidades autónomas de España”. In: ESPEJO VILLAR, Belén. (coord.). *Políticas educativas para el nuevo siglo*. Salamanca, Hespérides, 2001, p. 187-201.

HERNANDÉZ DÍAZ. José Maria; POZZER, Adecir; CECHETTI, Elcio (coord.). *Migración, interculturalidad y educación: impactos y desafíos*. Salamanca/España: Ediciones Universidad de Salamanca, 2019.

HARNECKER, M. *Os conceitos elementares do materialismo histórico*. São Paulo: Global Editora, 1983.

HAWLS, J. *Teoría de la Justicia*. Madrid, FCE, 1993.

HERMET, G. et al. *Dicionário de ciência política e das instituições políticas*. Lisboa: Escolar Editora, 2014.

HOBBSAWM, E J. *La era del império (1875-1914)*. 2.ed. Tradução de Juan Faci Lacasta. Barcelona: Labor, 1989.

HOUSE, Ernest: *Evaluación, ética y poder*. Madrid, Morata, 2000.

HOUSE, Ernest: *Evaluating with Validity*. Beverly Hills, CA, Sage Publications, 1980.

HOUSE, Ernest. *Professional Evaluation: social impact and political consequences*. Londres, Sage, 1993.

HOUSE, E.; HOWE, K. R. *Valores en evaluación e investigación social*. Madrid: Morata, 2001.

HUTMACHER, W. A diversidade das culturas e a desigualdade perante a escola: elementos para uma sociologia da ação pedagógica. *Análise Psicológica*, Local, v. 2, n. 1, p. 57-67, 1978.

IBAR, M. *Manual general de evaluación*. Barcelona: Octaedro- Eub, 2002.

ÍNDICE de Desenvolvimento Humano – IDH mede nível de qualidade de vida. [S. l.: s. n., xxx]. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/geografia/indice-de-desenvolvimento-humano-idh-mede-nivel-de-qualidade-de-vida.htm>. Acesso em: 20 maio 2022.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Declaración universal de derechos humanos*. Costa Rica: IIDH, 1988. Edición comemorativa – 40. Aniversario.

JAYME, F. G. *Direitos humanos e sua efetivação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION. *Standards for Evaluations of Educational Programs, Projects, and Materials*. New York, McGraw-Hill, 1981.

KANT, I. *Crítica de la razón práctica*. 3. ed. Madrid: Mestas Ediciones, 2008.

KANT, I. *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. 8. ed. Tradução de M. Garcia Morente. Madrid: Espasa-Calpe, 1983.

KAUTSKY, K. *A ditadura do proletariado*. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

KAUTSKY, K.; LENIN. V. I. U. Kautsky: a ditadura do proletariado. Lenin: a revolução proletária e o renegado Kautsky. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

KELLS, H.R. *Self-study processes*. A guide for postsecondary and similar service oriented institutions and programs. 3. ed. American Council for Education, McMillan, New York, 1988.

KELLS, H. R.; Van VUGHT, F.A. (ed.). *Self-regulation, self-study, and program review in higher education*. Lemma, Utrecht, 1988.

KELSEN, H. *Teoria pura do direito: introdução à problemática científica do direito*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and Public Policies*. 2. ed. New York: Harper Collins College Publisher, 1995.

KNIGHT, J.; DE WIT, H. *Internationalization of higher education in Asia Pacific countries*. Amsterdam, European Association for International, 1997.

KOHLBERG, L.: *Psicología del desarrollo moral*. Bilbao, Desclée de Brouwer, 2000.

KRELL, Andreas J. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des) caminhos de um direito constitucional «comparado»*, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris, 2002.

LACLAU, E. Discourse. In: GOODIN, R. A.; PHILIP, P. (ed.). *A companion to contemporary political philosophy*. Oxford: Blackwell, 1995. p. 431-437.

LACLAU, E. *Emancipación y diferencia*. Argentina: Ariel, 1996.

LACLAU, E. *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. 2. ed. Buenos Aires: Nueva Visión, 2000.

LACLAU, E. Construir la universalidad. In: BUTLER, J.; LACLAU, E.; SLAVOJ, Z. *Contingencia, hegemonía, universalidad*. Buenos Aires: Fondo de La Cultura Económica, 2003. p. 281-306.

LACLAU, E. *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

LACLAU, E.; MOUFFE, C. *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*. London: Verso, 1985.

LACLAU, E.; MOUFFE, C. *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. 3. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011.

LAVAL, C. *A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público*. São Paulo: Boitempo, 2019.

LEITE, Denise. Avaliação institucional e a produção de novas subjetividades. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I.(org.). *Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência*. Florianópolis, Insular, 2000, p. 129-148.

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

LENIN. V. I. U. *A revolução proletária e o renegado Kautsky*. São Paulo: Editorial Estampa, 1918.

LIMA, George Marmelstein. *Efetivação judicial dos direitos econômicos, sociais e culturais*. Tese de doutorado. Universidade Federal do Paraná, 2005.

LIPOVETSKY, Gilles. *El crepúsculo del deber: la ética indolora de los nuevos tempos democráticos*. Barcelona: Anagrama, 1996.

MACDONALD, B. A political classification of evaluation studies. In: HAMILTON, D. (ed.). *Beyond the numbers game*. London: Macmillan, 1977. p. 224-227.

MACDONALD, B. Evaluation and the control of education. In: MACDONALD, B; WALKER, R. (ed.). *SAFARI I: innovation, evaluation, research and the problem of control*. Norwich, Centre for Applied Research in Education, University of East Anglia, 1974, p. 9-22.

MACDONALD, B.: Interviewing in case study evaluation. In: Phi Delta Kappa CEDR Quartely, 15, 2, Bloomington, IND. Los Angeles, 1981.

MACDONALD, B.; NORRIS, N. *Looking up for a change: political horizons in policy evaluation*. Norwich: Centre for Applied research in Education: University of East Anglia, 1981.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.

MARSHALL, T. H. Citizenship and social class. In: *Class, citizenship and social development*. Westport, Conn, 1973. p. ?.

MARTINATO, F. J. *Avaliação institucional da universidade: estudo de critérios e experiências de avaliação em âmbito internacional e no Brasil*. 1998. ? f. Dissertação (Mestrado) – Universidade ???, Caxias do Sul, RS, 1998.

MARTINELL SEMPERE, A.: “Políticas sociales municipales y educación social”. In. *Actas del XI Congreso Nacional de Pedagogía: innovación pedagógica y políticas educativas*. Guipúzcoa, 1996.

MARTINS NETO, João dos Passos; THOMASELLI, Bárbara Lebarbenchon Moura. *Do Estado de Direito ao Estado de Justiça*. Universidade Federal de Santa Catarina. *Revista Seqüência* (Florianópolis), n. 67, p. 309-334, 2013.

MARX, K. *A miséria da filosofia*. São Paulo: Grijalbo, 1976.

MARX, K. *O capital*. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

MARX, K.; ENGELS, F. *Ideologia alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

MAYER, A. J. *La persistencia del Antiguo Regimen: Europa hasta la Gran Guerra*. Madrid: Alianza Editorial, 1984.

MEDINA RÚBIO, R.: “Políticas socioeducativas europeas contemporâneas”. In. *Actas del XI Congreso Nacional de Pedagogía: Innovación pedagógica y políticas educativas*. Guipúzcoa, 1996.

MELLÓN, J. A. *Las ideas políticas en el siglo XXI*. Barcelona: Editorial Planeta, 2011.

MENDONÇA, D. A impossibilidade da emancipação: notas a partir da teoria do discurso. In: MENDONÇA, D.; RODRIGUES, L. P. (org.). *Pós-Estruturalismo e teoria do discurso: em torno de Ernesto Laclau*. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014. p. 75- 91.

MENDONÇA, D.; RODRIGUES, L. P. Em torno de Ernesto Laclau: pós-estruturalismo e teoria do discurso. In: MENDONÇA, D.; RODRIGUES, L. P. (org.). *Pós-Estruturalismo e teoria do discurso: em torno de Ernesto Laclau*. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014. p. 47-57.

MEYER, J. W. et al. (ed). *School knowledge for the masses: world models and national primary curricular categories in the twentieth century*. Washington, DC: Falmer Press, 1992.

MEYER, John W.; RAMÍREZ, Francisco O.: “La institucionalización mundial de la educación”. In: SCHRIEWER, Jürgen. (comp.). *Formación del discurso en la educación comparada*. Barcelona, Ediciones Pomares, 2002. p. 91-111.

MINAYO, M. C. S. O desafio do conhecimento. *Pesquisa qualitativa em saúde*. 4. ed. São Paulo: HUCITEC; Rio de Janeiro: ABRASCO, 1996.

MONTEIRO, A. R. *O direito à educação*. Lisboa: Horizonte, 1998.

MORA RUIZ, José-Ginés. La evaluación institucional: una perspectiva general. In: DE MIGUEL, Mario; MORA, José- Ginés; RODRÍGUEZ, Sebastián. (ed.). *La evaluación de las instituciones universitarias*. Madrid, Consejo de Universidades, 1991, p.73-92.

MOREIRA- Egon B. Anotações sobre a história do Direito Econômico Brasileiro (Parte II: 1956-1964). *Revista do direito econômico brasileiro*, v.11, p.121-145, 2005.

NEAVE, Guy. O estado-avaliador como política em transição. Um estudo histórico e anatômico. In: COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas M; UNTERHALTER, Elaine (org.). *Educação comparada. Panorama Internacional e Perspectivas*. V.1. Brasília: UNESCO, CAPES, 2012, p. 675-698.

NEAVE, G. On the cultivation of quality, efficiency, and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe. *European Journal of Education*, [S. l.], v. 23, n. 1, p. 7-23, 1988.

NEAVE, G.; VAN VUGT, F. A. *Prometeu encadenado: estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Editorial Gedisa, 1994.

NICKEL, Rainer. Participatory governance and european administrative law: new legal benchmarks for the new european public order. In: *Law and Democracy in the Post-National Union*. Oslo: Arena Reports, 2006.

NOVAIS, J.R. *Os princípios constituintes estruturantes da república portuguesa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

OECD. ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Lifelong Learning for all*. London, 1996.

OLIVEIRA. Francisco de. Viagem no olho do furacão. Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário brasileiro. *Novos Estudos CEBRAP*, n.48, jul 1997, p.3-19.

O MILAGRE da Educação na Finlândia disponível em:
<https://oimdependente.net/video/12/o-milagre-da-educacao-na-finlandia>.

- OSSENBACH SAUTER, Gabriela. Las transformaciones del Estado y de la educación pública en América Latina en los siglos XIX y XX. In: MARTÍNEZ BOOM, A; NARODOWSKY, M. *História y poder: miradas desde América Latina*. Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas, 1996, p. 121-147.
- OTERO, P. *Instituições políticas e constitucionais*. Lisboa: Edições Almedina, 2007. v. 1.
- PEDRÓ, F. *Las reformas educativas: una perspectiva política e comparada*. Barcelona, Paidós, 1999.
- PEREIRA, A. G.; QUADROS, F. *Manual de direito internacional público*. 3. ed. reimp. Coimbra: Almedina, 2002.
- PERELMAN, C. *Ethique et droit*. Bruxelles: L'Universite de Bruxelles, 1990.
- PORTELLI, H. *Gramsci e o bloco histórico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Tradução de Rita Lima. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1981.
- PUELLES BENITEZ, Manuel de. Estado, políticas y educación". *Cuadernos de Educación Comparada: política y educación en Iberoamérica - Cuadernos de la Organización de Estados Iberoamericanos*, n. 4, 2000, p. 13-40.
- PUELLES BENITEZ, Manuel de: *Políticas y administración educativas*. 2. ed. Madrid, UNED, 1991.
- RAIES. Rede de avaliação institucional da educação superior. In: *Revista Avaliação*. Campinas:UNICAMP, 2004, v. 1, p. 7.
- RAMIREZ, F. O. Growing commonalities and persistent differences in Higher Education: universities between globalisation and national tradition. In: MEYER, H. D.; ROWAN, B. (Eds.). *The new institutionalism in Education: advancing research and policy*. Albany, NY: SUNY University Press, 2006. p. 123-141.
- RAWLS, J. *O direito dos povos*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- RAWLS, J. *Teoría de la justicia*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- RELATÓRIO de desenvolvimento humano publicado desde 1990, em dezenas de idiomas e em mais de 100 países. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/geografia/indice-de-desenvolvimento-humano-idh-mede-nivel-de-qualidade-de-vida.htm>. Acesso em: 14 maio 2022.
- REZENDE MARTINS, Ricardo Chaves de: "A nova proposta para a avaliação da educação superior: notas para uma discussão". In: *Avaliação - Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior da Universidade de Campinas*, São Paulo, ano. 9, v. 9, n. 1, 2004, p. 173-176.

RISTOFFI, Dilvo: "Algumas definições de avaliação". *Avaliação - Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior da Universidade de Campinas*, São Paulo, ano. 8, v. 8, n. 2, 2003, p. 19-30.

RISTOFFI, Dilvo: "Avaliação institucional: pensando princípios". In: BALZAN, N. C.; DIAS SOBRINHO, J. (org.). *Avaliação Institucional: teoria e experiências*. São Paulo, Cortez, 1995, p. 37- 51.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do Possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações». In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos Fundamentais orçamento e «reserva do possível»*, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 13-50.

SANTOS, B. S. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A globalização e as Ciências Sociais*. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2002.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: as questões clássicas*. v.2. São Paulo: Ática, 1994.

SARTORI, G. *La democracia después del comunismo*. Madrid, Alianza Editorial, 1993.

SCHARTZMAN, S. As avaliações de nova geração. In: Souza, A. M. (org.). *Dimensões da avaliação educacional*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2005, pp.15-34.

SCHRIEWER, J. World system and interrelationship networks: The internationalisation of education and the role of comparative inquiry. In: POPKEWITZ, T. S. (Ed.). *Educational knowledge: changing relations between the state, civil society, and the educational community*. Albany: State University of New York Press, 2000a. p. 305-343.

SCHRIEWER, J.; MARTINEZ, C. Constructions of internationality in education. In: STEINER-KHAMSI, G. (ed.). *The global politics of educational borrowing and lending*. New York: Teachers' College Press, 2004. p. 29-53.

SCRIVEN, M. Evaluation bias and its control. *Ocupacional Paper Series*, n. 4. Western, Michigan University, Evaluation Center, 1975.

SCRIVEN, M. Evaluation perspectives and procedures. In: POPHAM, W. J. (ed.). *Evaluation in education: current application*. Berkeley, CA, McCutchan, 1974.

SCRIVEN, M. " *Evaluation thesaurus*". Newbury Park, CA, Edgepress, 1991.

SCRIVEN, M. The methodology of evaluation. In: TYLER, R. W., GAGNE, R. M., y SCRIVEN, M. *Perspectives of curriculum evaluation*. American Educational Research Association Monograph series on Curriculum Evaluation n. 1, Chicago, Rand McNally, 1967.

SEM, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SHLOMO SAND. Lutte de classes et conscience juridique dans la pensée de Sorel. *En Esprit*, 3 de Marzo de 1983, p. 20-35.

SILVA, José Afonso da: "*Aplicabilidade das normas constitucionais*". 6. ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2003.

SILVA, Kalina Vanderlei; SILVA, Maciel Henrique. *Dicionário de conceitos históricos*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2006.

SILVA JR., J. R; SGUISSARDI, V. *Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do estado e mudanças na produção*. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista, SP: USF-IFAN, 2001.

SILVA, V. G. Qualidade da educação e a ideia de uma formação pública. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v.90, n.226, p. 547-548, set-dez. 2009.

SIMONS, H. Building a social contract. Negotiation and participation in condensed field research. In: NORRIS, N. (ed.). *SAFARI 2. Theory in practice*. CARE Occasional Publications. n. 4, Norwich: Centre for Applied Research in Education, University of East Anglia, 1977. p. 25-46.

SIMONS, H. *Evaluación democrática de instituciones escolares*. Madrid: Ediciones Morata, 1999.

SOREL, G. *Sindicalismo revolucionário*. Madrid: Júcar, 1978.

STAKE, R. E.: "The case study method in social inquiry". *Educational Researcher*, n. 7, [S. l.: s. n.], 1978, p. 5-8.

STEINER-KHAMSI, G. The global/local nexus in comparative policy studies: analysing the triple bonus system in Mongolia over time. *Comparative Education*, v. 48, n. 4, 2012, 455-471.

STOYANOVICH, K. *El pensamiento marxista y el derecho*. Tradução de Andrés Lopez. Acolto, Siglo XXI, Madrid, 1977.

STUFFLEBEAM, D. L. *Metaevaluation: An overview*. Evaluation and the health profession, ano.1, n. 2, [S. l.: s. n.], 1978.

STUFFLEBEAM, Daniel L.; SHINKFIELD, Anthony, J. *Evaluación sistemática*. Barcelona, Piadós, Ibérica, 1995.

SUBIRATS, M. Reforzar a las entidades cívicas es cosa de derechas?. *El País*, 1999. p. 32.

TEDESCO, J. C. *El nuevo pacto educativo*. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna. Madrid: Grupo Anaya, 1995.

TIMM, Luciano Benetti. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia? In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos Fundamentais orçamento e «reserva do possível»*, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 51-78.

UNESCO. *Convenção sobre a luta contra a discriminação no domínio do ensino*. Paris, 1960.

UNESCO. *Convenção sobre o Ensino Técnico e a Profissão*. Paris, 1989.

UNESCO. *Convenção sobre o reconhecimento das qualificações relativas ao ensino superior na região europeia adotada pela UNESCO e pelo Conselho de Europa*. Paris, 1997.

UNESCO. *Educação Superior: reforma, mudança e internacionalização*. Segunda reunião dos Parceiros da Educação Superior . Paris, 2003.

UNESCO. *Recomendação sobre o Reconhecimento dos Estudos, dos Títulos e dos Diplomas do Ensino Superior*. 27ª Sessão da Conferência Geral da UNESCO. Paris, 1993.

VARJAL, Elizabeth. Avaliação direito à educação e à aprendizagem. *NUFOPE. Formação continuada de professores da educação superior na UFPE*. Reflexões vivenciadas em cursos de aperfeiçoamento didático-pedagógico. Recife: Editora da UFPE, 2021, p.156-171. Disponível em:<https://drive.google.com/file/d/19IYWE1CZw1kgrSnp5liFeKVhEtrRwQOn/view>

VARJAL, Elizabeth. Influências francesas nos processos de avaliação e regulação da educação superior no Brasil. In: HERNÁNDEZ DÍAZ, José Maria (coord.) *Influencias francesas en la educación Española e Iberoamericana (1808- 2008)*. Salamanca- España: Globalia Ediciones Anthea, 2008, p.545-553.

VARJAL, E. *Políticas de avaliação institucional de universidades do Brasil: o estado da arte*. Salamanca, Espanha: Universidade de Salamanca, 2005.

VEGA GIL, Leoncio: *Claves de la educación social en perspectiva comparada*. Salamanca, Hespérides, 2002.

VEGA GIL, Leoncio: Orientaciones de las políticas socioeducativas en la unión europea. In: ESPEJO VILLAR, Belén. (coord.). *Políticas educativas para el nuevo siglo*. Salamanca, Hespérides, 2001, p. 47- 75.

VERGE, Antoni. A política educacional global: conceitos e marcos teóricos chave. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 14, n. 1, p. 9-33, jan./abr. 2019. DOI: 10.5212/PraxEduc.v.14n1.001.

YOUNG, I. M. *Justice and the politics of difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

YOUNG, M. *The rise of the meritocracy*. London: Thames and Hudson, 1958.

WALZER, M. *As esferas da justiça: em defesa do pluralismo e da igualdade*. Lisboa: Editorial Presença, 1999.

WEBER, Max. *Teoria de la organización social*. México: FCE, 1994.

WEBER, Silke. Avaliação da educação superior: convergências e divergências. *Avaliação - Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior da Universidade de Campinas, São Paulo*, v. 9, a. 9, n. 1, p. 141-150, 2004.

APENDICE A – INDICADORES PARA INTERPRETAÇÃO DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

CATEGORIA: Política de avaliação institucional da educação superior

UNIDADE DE ANÁLISE: Qualidade social da política educacional

UNIDADE DE REGISTRO: Filiação a projetos sociais e seus respectivos ideários de educação.

UNIDADE DE REGISTRO. Contexto de influência

UNIDADE DE ANÁLISE: Qualidade política

UNIDADE DE REGISTRO. Protagonismo dos atores sociais e sujeitos políticos

UNIDADE DE REGISTRO. Sentido da política

UNIDADE DE ANÁLISE: Qualidade moral

UNIDADE DE REGISTRO: Valores e princípios

UNIDADE DE ANÁLISE: Qualidade técnica

UNIDADE DE REGISTRO: Identidade da avaliação

UNIDADE DE REGISTRO: Motivações das reformas educacionais no planejamento

UNIDADE DE REGISTRO: Formatação técnica da política

UNIDADE DE REGISTRO: Procedimentos técnicos utilizados

UNIDADE DE REGISTRO: Regulação em ordenamento jurídico

CATEGORIA: Direitos declarados na política de avaliação institucional da educação superior

UNIDADE DE ANÁLISE: Concepção e inclusão de direitos

UNIDADE DE REGISTRO: Educação superior como direito

UNIDADE DE REGISTRO: Direitos dos avaliadores e participantes da avaliação

UNIDADE DE REGISTRO: Direitos Humanos e suas gerações

CATEGORIA: Indicadores de justiça das políticas de avaliação institucional da educação superior

UNIDADE DE ANÁLISE: Perspectivas de justiça orientadoras dos

indicadores

UNIDADE DE REGISTRO: Perspectiva Universalista

UNIDADE DE REGISTRO: Perspectiva Pluralista

UNIDADE DE REGISTRO: Perspectiva radical

ANEXO A – RELAÇÃO DOS 24 CURSOS AVALIADOS PELO PROVÃO EM 2002

- Administração (1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002);
- Agronomia (2000, 2001 e 2002);
- Arquitetura e Urbanismo (2002);
- Biologia - incluindo Ciências com habilitação plena em Biologia (2000, 2001 e 2002);
- Ciências Contábeis (2002)
- Comunicação Social - habilitação em Jornalismo (1998, 1999, 2000, 2001 e 2002);
- Direito (1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002);
- Economia (1999, 2000, 2001 e 2002);
- Enfermagem (2002);
- Engenharia Civil (1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002);
- Engenharia Elétrica (1998, 1999, 2000, 2001 e 2002);
- Engenharia Mecânica (1999, 2000, 2001 e 2002);
- Engenharia Química (1997, 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002);
- Farmácia (2001 e 2002)
- Física - incluindo Ciências com habilitação plena em Física (2000, 2001 e 2002);
- História - (2002);
- Letras - apenas nas habilitações em Língua Portuguesa e respectivas literaturas; Línguas Portuguesa e Estrangeira Moderna e respectivas literaturas; Línguas Portuguesa e Clássica e respectivas literaturas (1998, 1999, 2000, 2001 e 2002);
- Matemática - incluindo Ciências com habilitação plena em Matemática (1998, 1999, 2000, 2001 e 2002);
- Medicina (1999, 2000, 2001 e 2002);
- Medicina Veterinária (1997, 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002);
- Odontologia (1997, 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002);
- Pedagogia (2001 e 2002);
- Psicologia (2000, 2001 e 2002);

- Química - incluindo Ciências com habilitação plena em Química (2000, 2001 e 2002).

Fonte: BRASIL. MEC/INEP. *Revista do Provão*, 2002.