



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Educação

Vanessa Ramos Teixeira

**Consenso escudado pela coerção? Avaliação Institucional como instrumento  
de disputa pela hegemonia**

Rio de Janeiro

2011

Vanessa Ramos Teixeira

**Consenso escudado pela coerção? Avaliação Institucional como instrumento de disputa  
pela hegemonia**

-Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Vânia Cardoso da Motta

Rio de Janeiro

2011

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

T266 Teixeira, Vanessa Ramos.  
Consenso escudado pela coerção? Avaliação Institucional como  
instrumento de disputa pela hegemonia / Vanessa Ramos Teixeira. – 2011.  
81 f.

Orientadora: Vânia Cardoso da Motta.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.  
Faculdade de Educação.

1. Ensino superior – Avaliação – Teses. 2. Ensino superior – Controle de  
qualidade – Teses. 3. Ensino superior – Aspectos econômicos – Teses.  
4. Educação – Aspectos políticos – Teses. 5. Educação e Estado – Teses.  
I. Motta, Vânia Cardoso da. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.  
Faculdade de Educação. III. Título.

nt

CDU 37.014:378

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta  
dissertação.

---

Assinatura

---

Data

Vanessa Ramos Teixeira

**Consenso escudado pela coerção? Avaliação Institucional como instrumento de disputa  
pela hegemonia**

Dissertação apresentada como requisito parcial para  
obtenção do título de Mestre, ao Programa de  
Pós-graduação em Políticas Públicas e Formação  
Humana, da Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro.

Aprovada em 19 de dezembro de 2011.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Vânia Cardoso da Motta  
Faculdade de Educação - UERJ

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Gaudêncio Frigotto  
Faculdade de Educação - UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Rosa Maria Corrêa das Neves  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2011

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho aos meus filhos e marido pela paciência e compreensão de minha ausência no percurso de minha vida acadêmica e na elaboração desta dissertação.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço em especial a minha orientadora Vânia Motta por não me permitir desistir.

Ao Professor Zacarias Gama e suas contribuições em seu grupo de pesquisa.

Ao Professor Gaudêncio Frigotto pela paciência e palavras de sabedoria que em muito contribuí nos ajustes para concretização deste trabalho devido à confiança em uma educação de qualidade.

Profetismo e esperança que resultam do caráter utópico de tal forma de ação, tornando-se a utopia como unidade inquebrantável entre denúncia e anúncio. Denúncia de uma realidade desumanizante e anúncio de uma realidade em que os homens passam a ser mais.

*Paulo Freire*

## RESUMO

TEIXEIRA, Vanessa Ramos. *Consenso escudado pela coerção? Avaliação Institucional como instrumento de disputa pela hegemonia*. 2011. 81 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) - Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

As análises em torno da atual (re) configuração do capitalismo é um elemento imprescindível para uma crítica da política educacional superior em curso nos países em desenvolvimento, sendo justificada no discurso oficial pela necessidade de adequação destes à ?nova ordem mundial?. Podemos identificar que desde os anos 1990, realiza-se um processo de privatização da educação superior no país, caracterizado pela mercadorização da educação, pela desresponsabilização do Estado na garantia da educação como direito e pela destinação de verbas públicas para a iniciativa privada, é nesse quadro que se insere as mudanças que se processam na avaliação institucional das Instituições de Educação Superior (IES) públicas realizadas no Brasil a partir da década de 1990, seguindo num movimento de continuidades adentrando as décadas seguintes com o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e suas políticas de reformas, sendo ratificada pelos planos e metas de ajuste do governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Palavras-chave: Educação. Políticas públicas. Avaliação institucional.

## ABSTRACT

The analyzes about the current (re) configuration of capitalism is a necessary element for a critique of current educational policy than in developing countries, being justified in the official discourse of the need to adapt to the "new world order." We can identify that from the year 1990, there will be a process of privatization of higher education in the country, characterized by the commodification of education, the warranty disclaimers in the state of education as a right and the allocation of public funds to private enterprise, that is framework that incorporates the changes that take place in the institutional evaluation of higher education institutions (HEIs) made ??public in Brazil since the 1990s, following a movement of continuities entering the following decades with the government of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002 ) and its reform policies, be ratified by the plans and setting goals of the government of Luis Inacio Lula da Silva (2003-2010).

Keywords: Education. Politics publics. Institutional evaluation

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
1	<b>A UNIDADE DIALÉTICA ENTRE SOCIEDADE POLÍTICA E SOCIEDADE CIVIL</b> .....	21
1.1	<b>Os Reis Magos do Príncipe ao Contrato: Maquiavel, Hobbes e Locke</b> .....	23
1.2	<b>Sociedade Civil: a interposição entre o indivíduo e o Estado</b> .....	26
1.3	<b>Hegemonia: a arena de disputa entre Sociedade Política e Sociedade Civil</b> .....	32
1.4	<b>Estado e Sociedade Civil no contexto (neo) liberal</b> .....	37
2	<b>AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO PARA UM ESTADO REFORMADOR</b> .....	45
2.1	<b>Avaliação Institucional</b> .....	46
2.2	<b>Uma tática de resistência ? O PAIUB</b> .....	52
2.3	<b>Entre Planos e Metas: do PAIUB ao SINAES</b> .....	54
2.4	<b>A "Década Reformadora" no contexto da (re) configuração do Estado</b> .....	59
3	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	66
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	74

## INTRODUÇÃO

A avaliação institucional tornou-se central em minhas reflexões, desde 2008, quando integrei o “Grupo de Pesquisas Políticas Públicas, Gestão e Avaliação”, onde analisamos a literatura sobre a avaliação institucional publicada em revistas especializadas de circulação nacional. Na ocasião ressaltamos ser crescente a quantidade e a qualidade de artigos desde a instituição do Programa de Avaliação das Instituições Universitárias Brasileiras – PAIUB, e que as análises feitas tendia a alargar concentricamente o seu desenvolvimento teórico e prático etc. Foram observações muito positivas e alvissareiras resultando em inquietações que deram início ao presente estudo. Porém, no decorrer das reflexões, notamos ser grande a propensão de predominar uma concepção filosófica que isolava os fenômenos e situa as suas causas fora deles, a nosso ver, fruto da determinação de agências multilaterais ou da inspiração em modelos de avaliação internacionais.

Historicamente, podemos identificar que desde os anos 1990, realiza-se um processo de privatização da educação superior no país, caracterizado pela mercadorização da educação, pela desresponsabilização do Estado na garantia da educação como direito e pela destinação de verbas públicas para a iniciativa privada. Segundo vários autores (CASTRO, 2005; CUNHA, 2000; LIMA, 2007; NEVES, 2005; ROSAS, 1992; SAVIANI, 1998), esse processo foi legitimado pela Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDBEN - Lei nº 9394/96) e, posteriormente, pelo Plano Nacional de Educação (PNE – Lei Nº 10.172, de 9 de Janeiro de 2001), que apresentaram-se numa perspectiva de dar conteúdo e forma às políticas neoliberais

Nunca na história do país tínhamos assistido a abertura de tantas instituições particulares de ensino superior de todo tipo – faculdades isoladas ou integradas, centros universitários, institutos superiores, etc, - bem como, praticada a isenção fiscal para empresários da educação, até muito recentemente, a exemplo do “Projeto Universidade para Todos” (ProUNI) e do Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) aprovado por meio de Medida Provisória e Decretos pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva (Lula).

Em decorrência das políticas adotadas na década de 1990, principalmente pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Ensino Superior sofreu o impacto do sucateamento das universidades públicas pelos cortes de verbas, pela não abertura de concursos públicos para professores e funcionários técnico-administrativos, pela continuidade

da expansão do ensino superior privado e das matrículas delas decorrentes, destinação de verba pública para as faculdades particulares, multiplicação das fundações privadas nas Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e por ausência de uma política efetiva de assistência estudantil.

Os efeitos sociais provocados por esses ajustes e “reformas” políticas e sociais neoliberais, financiados pelos agentes internacionais para proteger interesses econômicos de frações burguesas externas e internas, resultaram brutais e perversos, pois excluíram contingentes populacionais em números consideráveis da sociabilidade do capital. Uma questão de fundo se impôs nesse momento, tais “reformas” introduzidas nos anos de 1990 tratou-se de uma “contrarreforma” do Estado brasileiro em bases neoliberais, ajustado às determinações do grande capital internacional de forma subordinada e dependente dos ditames do mercado global. O que nos remete a categoria *capitalismo dependente* elaborada por Florestan Fernandes (1975), que introduz a perspectiva de classe em suas análises sobre o sistema mundial de capital e suas especificidades, nos permitindo compreender os movimentos de subordinação da fração brasileira da burguesia às burguesias dos centros hegemônicos do capital como uma opção dessa fração da classe burguesa.

Retomando a questão da avaliação institucional nas universidades públicas brasileiras nesse contexto, observamos que o Programa Nacional de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB, sistema de avaliação criado pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC) e a Comissão Nacional de Avaliação (CNA) em novembro de 1993, partindo de princípios nem tão usuais nas políticas governamentais voltadas para a Educação Superior dos últimos tempos, se constituiu de uma visão de avaliação contra hegemônica. Tinha como intuito a adesão voluntária das universidades brasileiras, sendo a auto-avaliação da instituição o seu próprio processo avaliacional, que por consequência, apresentaria as informações necessárias para a realização de uma avaliação externa, pois o programa previa a continuidade e sistematização do processo.

Já com o Exame Nacional de Curso (ENC), implementado na era FHC foi planejado de modo a ser um instrumento político com o objetivo de fortalecer as funções de controle, monitoramento e coordenação por meio do MEC adotando o princípio de governança, pondo fim as conquistas políticas e teóricas já alcançadas por um programa de avaliação, o PAIUB.

A Reforma Universitária, pronunciada, em 1996, pelo então Ministro da Educação do Governo de FHC, indicava três pilares de política: 1- Avaliação Institucional e Exame Nacional de Cursos (Provão); 2- Autonomia Universitária; 3- Melhoria do Ensino, por meio

do Programa de Gratificação e estímulo à Docência. Na nossa concepção, esses pilares trazem em seu interior as recomendações do Banco Mundial e assinalam a materialização do projeto neoliberal que tem a sua maior expressão nas propostas apresentadas para “Autonomia Universitária”, que em resumo solidifica a intenção de privatização da Universidade Pública brasileira, descomprometendo o Estado pela sua manutenção e investimento.

A Constituição Federal de 1988 prevê em seu Art. 207 que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”, contudo o conceito de autonomia previsto na Constituição, por vezes aparece desvinculado de seu sentido legal. Ao mencionar a autonomia das universidades, estamos nos remetendo ao poder que essa instituição possui em estabelecer normas e regulamentos que são essenciais para organização da própria instituição, sua capacidade de auto organizar-se e auto gerir-se sem a necessidade de leis diretas do Congresso Nacional. Em outras palavras, a Constituição Federal de 1988 confere às Universidades a competência constitucional de dispor sobre sua organização administrativa, questões financeiras e suas políticas educacionais sem nenhuma interferência de outros órgãos do Estado, neste âmbito de autonomia.

No documento base do Plano Nacional de Educação – PNE, afirma-se ser a autonomia universitária a diretriz básica para o bom desempenho da Educação Superior, estando presente em seu quinto tópico de Objetivos e Metas: *assegurar efetiva autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira para as universidades públicas* (p.67). Sendo que a promoção / renovação do ensino universitário brasileiro, se dará mediante uma reformulação do *rígido sistema de controles burocráticos*. Nessa breve passagem do documento, percebemos que o conceito de autonomia universitária está associado à lógica empresarial, propondo um distanciamento dos controles do poder público e buscando recursos privados de investimentos nas mais variadas fontes do mercado, fato este presente em muitos dos documentos internacionais relativos à Educação.

Para elucidar o caso, vemos no documento *La Enseñanza Superior* do Banco Mundial (1994) uma clara exposição dessa associação entre a autonomia universitária e a lógica empresarial enfatizando que a descentralização das funções administrativas é a condição indispensável para o êxito das reformas de políticas setoriais, que segundo essa lógica: estabelece ou aumenta a participação de cada IES nos gastos e em outras medidas de diversificação financeira; possibilita planos de empréstimos; permite as IES públicas, de forma autônoma, obter e utilizar os recursos (SGUISSARDI, 1997). O documento propõe aos governos de países “em desenvolvimento”, ambientes políticos favoráveis ao

desenvolvimento de IES tanto públicas como privadas garantindo uma maior autonomia administrativa, vejamos uma passagem do documento que expressa tal afirmativa:

Una mayor autonomía institucional es la clave del éxito de la reforma de la enseñanza estatal de nivel superior, especialmente a fin de diversificar y usar los recursos más eficientemente. La experiencia reciente indica que las instituciones autónomas responden mejor a los incentivos para mejorar la calidad y aumentar la eficiencia (...) Em Chile, com el fin de redistribuir los costos de la educación superior, el gobierno há transferido a las intituciones muchas atribuciones y funciones relativas a los costos, estableciendo a la vez políticas que sirven de orientación al dessorollo de un sistema descentralizado (BIRD, 1994, p.70).

Com isso, vemos uma proposta de incentivos que devem ser utilizados para ampliação das fontes privadas de recursos para as IES. Partindo desta breve análise, observamos que a reforma universitária gestada e implementada na década de 1990 no Brasil, encontrava-se articulada a outras reformas de orientação neoliberal (Estado, Previdência, Trabalhista e Sindical) e a ajustes estruturais que seguiram as diretrizes dos organismos multilaterais e que prosseguiram adentrando no século XXI somado às propostas e ações do governo Lula por meio de Decretos, Planos e Metas, Medidas Provisórias e Relatórios, ferindo a tal “Autonomia Universitária” pregada.

Em meio às contrarreformas e ajustes que perpassaram a Educação Superior de nosso país no contexto anteriormente apresentado, encontra-se a avaliação institucional como “(...) um campo de disputas que ultrapassam as questões mais aparentes e formais da organização e do gerenciamento das instituições educativas” (DIAS SOBRINHO, 2000, p.89). É nesse sentido que a presente pesquisa visa a analisar o processo avaliacional das Instituições Públicas de Ensino Superior presente nos últimos governos, tendo como marco a Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 que dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a Lei Nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, e a Portaria MEC Nº 2.051, de 9 de julho de 2004, que regulamenta os procedimentos de avaliação do SINAES e institui o CONAES<sup>1</sup>, buscando entender qual o significado de Avaliação Institucional está se pretendendo na atualidade? Que sentido de educação está sendo posta então? Quais interesses estão em jogo?

Analisando o texto da Lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004, aprovada em Congresso, que institui as normas para licitação e contratação de parcerias público-privado, não veremos de modo explícito a inserção da educação como área sujeita a contratos de

---

<sup>1</sup> Atentamos para a diferença entre o CONAES – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior que coordena e supervisiona o SINAES, para a CONAE – Conferência Nacional de Educação, que é o documento referência para o próximo Plano Nacional de Educação.

gestão por meio de PPP, no entanto a Lei se aplica à referida área, se levarmos em consideração os órgãos aos quais ela se aplica, conforme descrito em seu Parágrafo Único *aos órgãos da Administração Pública direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.*

A perfeita operacionalização da referida Lei na educação superior está expressa nos acordos firmados entre o Governo e a iniciativa privada permitindo isenções fiscais a instituições que aderirem o ProUni, operando em convênio ou associações com fundações do direito privado no contrato de servidores por tempo determinado ou em regime celetista, sendo este a expressão concreta da institucionalização de tais contratações em forma de parcerias.

Interessante destacar que, a soma das isenções fiscais oferecidas às instituições privadas, se arrecadados e repassados o mesmo valor para as redes públicas de ensino superior, possibilitaria a criação aproximada de quatro vezes mais vagas do que as anunciadas pelo governo, considerando-se apenas as instituições federais (LEHER, 2004). Tais ações do atual governo federal são emblemáticas na análise dos aspectos de continuidade-ruptura do governo anterior, principalmente, a partir do segundo mandato, e nos interroga sobre o processo de disputa por hegemonia que historicamente representam os dois governos.

No que concerne ao contexto político econômico brasileiro e seus encaminhamentos na política educacional, estaremos partindo de uma análise, tendo como marco a Reforma do Estado implementada no Governo FHC como adaptação ao receituário neoliberal do Consenso de Washington: abertura dos mercados comercial e financeiro – mercado “livre”; flexibilidade das leis trabalhistas e privatização; a crise cambial de 1999 e a “continuidade-ampliação” de tais políticas com a ascensão do Governo Lula, por meio de ajustes e um conjunto de políticas compensatórias e de redução dos direitos sociais rechaçada por um “(...) discurso ideológico neoliberal que estigmatiza os direitos sociais como privilégio” (BOITO, 2005, p.239), denominado, pelo mesmo autor como a política do *novo populismo conservador*.

A proposta gramsciana concebe a hegemonia como a capacidade de generalizar uma visão de mundo que se nutre de argumentos visíveis na realidade. O que se põe em questão não é o uso da força, e sim, o lugar e o conteúdo multidimensional do poder e sua competência de difundir sua própria concepção de mundo que é o suporte da dominação e do consenso, uma articulação entre dominação e direção.

Hegemonia é tida como um processo, um devir histórico, onde uma classe torna-se dirigente de suas reivindicações que não são mais os interesses imediatos de um grupo, ampliam-se as demais reivindicações de outros estratos sociais convertendo-se em *classe nacional* “(...) se adquire a consciência de que os próprios interesses corporativos, em seu desenvolvimento atual e futuro, superam o círculo corporativo, de um grupo meramente econômico, e podem tornar-se os interesses de outros grupos subordinados” (GRAMSCI, 2007, p.41) – a função de classe dominante só é exercida de fato quando já se é classe dirigente, quando já se detém o consenso ativo da maioria, uma passagem da esfera da estrutura para a superestrutura onde a ideologia<sup>2</sup>, ou o conjunto delas, prevalece em toda uma área social determinando uma unicidade dos fins econômicos, políticos, intelectual e moral em um plano *universal* “criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados” (GRAMSCI, 2007, p.41).

Para tanto, no que concerne à avaliação institucional, nesta pesquisa não estaremos fazendo alusões a outras formas de avaliação (avaliação de aluno, avaliação de curso, Comissões Próprias de Avaliação, entre outras) que perpassem as Instituições de Educação, importa-nos compreender apenas a Avaliação Institucional das Instituições de Educação Superior Pública, pois ainda que seja uma questão técnica, em seu interior há uma importância na *sua ação e seu significado político*. Entendemos que é um campo de disputas que ultrapassa as questões aparentes, burocráticas e formais da organização das instituições de educação superior, isto é, trata-se de um mecanismo de hegemonia – de função de direção intelectual e moral.

Compreendendo a Avaliação Institucional das Instituições de Educação Superior Pública como instrumento de hegemonia, pois insere uma disputa pela direção política e ideológica de educação, estaremos no primeiro capítulo conceituando a concepção de Estado e Sociedade Civil tendo como base em Antonio Gramsci, para buscar entender a concepção predominante na atualidade e seus desdobramentos no contexto neoliberal para, então, desvendar a lógica e o conteúdo que se encontram presentes no interior do processo de avaliação institucional.

---

<sup>2</sup> Referimo-nos a ideologia conforme as acepções de Gramsci que indica a existência de ideologias não-orgânicas ou arbitrárias que busca ocultar, falsear, e conciliar interesses historicamente antagônicos entre classes com o objetivo de garantir o domínio da classe dominante através do consentimento das classes subalternas. Já a ideologia orgânica ou historicamente necessária, é constituída pelos valores, concepções de mundo, modos de pensar e sentir das classes subalternas dos quais se movimentam, adquirem consciência de sua posição e lutam por determinados objetivos. Para um estudo mais detalhado ver a obra GRAMSCI, A. *Concepção dialética da história*. 7º ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 1987. p. 61 – 63.

Nessa perspectiva, que traz a análise do real com base na correlação de forças entre classes, seguimos com um segundo capítulo onde analisamos a relação entre a avaliação institucional adotada, e os novos contornos políticos ou de encaminhamento de políticas educacionais, bem como o sentido de sociedade civil que se busca predominante nesse cenário. Seguimos com o exame da reforma da Educação Superior a partir dos anos 1990, mais especificamente no governo de FHC, para compreender os encaminhamentos político educacional presente nos últimos governos percebendo quais as possíveis dimensões avaliativas.

Nesse campo de disputas e “transformismos”<sup>3</sup> dos últimos tempos, entendemos a importância da avaliação institucional como instrumento de adequação das Instituições de Educação Superior (IES) às novas demandas postas pelo mercado mundial. Essa é a intenção que a presente pesquisa pretende oferecer a partir de tais reflexões, tendo o processo de avaliação institucional como um mecanismo de hegemonia, entendendo sua localização nessa arena de disputa sendo mediado pelo conceito gramsciano de Sociedade Civil como correlação de força.

A trama de relações que emergem em torno das reformas educacionais nos dois últimos governos federais e, particularmente, a avaliação das IES públicas, e que tem claramente influência dos organismos internacionais, apresenta-se em sua aparência os aspectos de uma política pública, mas que em sua essência mantém a concepção privada da função econômica da educação contida na velha conhecida “Teoria do Capital Humano”. Nesta conjuntura, tal “teoria” foi revestida de uma nova roupagem voltada para a empregabilidade como investimento em competências e habilidades individuais e, posteriormente, associada a “Teoria do Capital Social” de Robert Putnam (2002), que compreende educação como potência moral de desenvolvimento econômico e social, e como fonte de controle social. Esta última foi amplamente difundida através dos relatórios e orientações de políticas sociais do Banco Mundial, Cepal e Unesco, a partir de 2000, voltados para os países de capitalismo dependente. Nesse sentido, suas análises tornam-se pertinentes e fundamentais para compreensão de como tais reformas afetam o potencial democratizante nas estruturas nacionais, regionais e transnacionais, e nos permite uma apreensão do que há de novo (e se

---

<sup>3</sup> Segundo o filósofo italiano A. Gramsci, o transformismo é processo por meio do qual a classe dominante absorve os elementos ativos ou grupos inteiros, tanto dos grupos aliados como dos grupos adversários, destruindo as forças políticas das classes subalternas ao decapitar suas lideranças, desarticulando os grupos antagonistas fazendo perpetuar a desordem no campo adversário visando *obter uma atividade reformista pelo alto, que atenua as antíteses e as concilia em uma nova legalidade obtida “transformisticamente”*. (GRAMSCI, 2000, p. 331). Para uma análise mais detalhada sobre o transformismo ver a obra Cadernos do Cárcere, em especial os volumes 1, 3 e 5.

realmente há) e o que é possível, sem cairmos no risco de transformar a avaliação institucional em agente controlador e fortalecedor do setor empresarial enquanto política.

Ainda que não faça parte de um consenso sobre o seu alcance teórico, é possível conceber a noção de Capital Social como um acúmulo de ações políticas voltadas para estabelecer a confiança nas instituições, a reciprocidade, a solidariedade entre indivíduos, que permitam relações de troca num raio de proximidade menor como no caso da família, redes ou associações, ou por meio de regras formais e instituições. Enfim, como um recurso que pode proporcionar melhores condições sociais aos grupos pobres, possibilitando benefícios econômicos e maior coesão entre cidadãos e governo. Tendo suas definições mais importantes iniciadas com Pierre Bourdieu (1930-2002), que o define como um conjunto de recursos reais ou potenciais à disposição de integrantes de uma rede durável de relações sociais cujo fim único é a obtenção de resultados econômicos dando ao Capital Social um sentido instrumental, estabelecendo relações sociais onde as pessoas consideram os benefícios que obterão futuramente. Já os estudos de Coleman (1994) apontam o Capital Social como um facilitador de ação entre os atores sociais levando a resultados que jamais poderiam ser alcançados sem o uso deste. Diferente de Bourdieu e Coleman, em Putnam (2002) o Capital Social é examinado de uma dimensão cultural e associativista, pois os fatores que levam ao desempenho de uma região têm como base uma explicação sociocultural como a construção do conceito de Comunidade Cívica que engloba confiança, normas de reciprocidade, igualdade política dos cidadãos (deveres e direitos) facilitando a colaboração para o bem comum (MOTTA, 2010).

Interessa-nos, portanto, apreender o conceito de avaliação institucional das IES públicas, tendo por base seus principais documentos legais da era FHC (reformas) – Lula (ajustes) com a finalidade de entender como o Estado, por meio de tais processos, pode transformá-las em mecanismos de hegemonia subsumindo-as aos seus interesses contrarreformistas, reforçando ou introduzindo uma determinada concepção de educação e de encaminhamento político educacional.

O presente estudo tem como objetivo a análise do processo de avaliação institucional das Instituições de Ensino Superior (IES) Públicas implementado a partir da reforma educacional dos anos 1990, considerando-o como um mecanismo privilegiado dos últimos governos FHC-Lula, que introduz mudanças no sistema educacional brasileiro de ensino superior e na busca de um “consenso ativo” para uma determinada concepção de mundo e de educação.

Para tal, buscar-se-á discutir o ressignificado do conceito de Sociedade Civil como uma terceira esfera entre Estado e mercado à luz do conceito de Gramsci, atuando de modo implícito e subjacente aos interesses do capital e suas implicações nas IES Públicas por meio da Avaliação Institucional.

Temos como objetivos específicos:

- Apreender as concepções predominantes na atualidade de Estado e Sociedade Civil;
- Analisar tais implicações durante o Governo FHC com sua política de reformas e Lula com seus planos e metas de ajuste;
- Analisar a avaliação institucional do ensino superior tendo como base os principais documentos educacionais: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96), Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Lei 10.861/04);
- Comparar o contexto político e as finalidades da avaliação institucional enquanto instrumento de hegemonia e seus mecanismos de persuasão com função de direção intelectual e moral.

As análises propostas no presente estudo assinalam a necessidade de uma perspectiva teórico-metodológica que busque entender não apenas a realidade e suas contradições, mas também caminhos que nos leve a transformá-la. Isso posto, já apontamos a superioridade não apenas explicativa, mas também política da leitura gramsciana. Entendemos que o conjunto conceitual gramsciano – hegemonia, Estado, sociedade civil, ideologia, entre outros - será a base para as respostas que almejamos com o referido estudo: a compreensão de políticas públicas, de política educacional em particular, e suas implicações nos mecanismos de avaliação das Universidades Públicas de nosso país.

São as relações de classe de uma determinada sociedade, com suas especificidades na materialidade estrutural, as tensões e os conflitos gerados por mudanças conjunturais, que nos permitem apreender o sentido e a natureza das alterações de um determinado momento histórico. Isto é, por meio de uma análise dialética, estabelecendo um diálogo entre a teoria e o problema a ser investigado, uma construção e reflexão para a elaboração de um pensamento pleno.

Deste modo, estarei trabalhando com uma pesquisa que articule a lógica dialética junto a uma leitura analítica, que representam os métodos essenciais de análise do conhecimento científico para elaboração de uma monografia de base<sup>4</sup>, partindo do conceito de hegemonia e

---

<sup>4</sup> Segundo Saviani, a pós-graduação *stricto-sensu* visa procedimentos de investigação científica que resulte em uma dissertação de mestrado proporcionando um domínio teórico e prático sobre o tema escolhido, levando o mestrando a uma autonomia intelectual e originalidade que resultará em novos objetos de investigação, tais

Sociedade Civil em Gramsci (2007), estaremos dialogando com autores como Coutinho (2000); Montañó (2005); Fernandes (1975) e Oliveira (2003) para uma análise das transformações ocorridas na política econômica de nosso país a partir da década de 1990 e as influências no início do novo milênio, seus dilemas e desafios, no sentido da construção de diferentes projetos, em especial os voltados para educação superior no Brasil.

Questões pertinentes ao modo como a Universidade Pública está sendo gestada e implantada pelas reformas institucionais iniciadas com o Governo FHC - Lula e temas relacionados ao objeto atualmente, será analisando com base em Boito (2007); Leher (2004); Lima (2007); Neves (2005); Sguissardi (1997) e Dias Sobrinho (2003) entre outros teóricos que abordem a questão da avaliação institucional da educação superior na atualidade. Com isso, a literatura sobre a teoria avaliacional é buscada permanentemente e a partir das demandas de compreensão é tomada como marco inicial e provisório a ser transformada na relação com o objeto investigado.

Ao propor um estudo de acordo com método dialético que vai do abstrato ao concreto, este é de suma importância para se chegar ao concreto pensado, produzido no / pelo pensamento para reproduzir o concreto real das determinações abstratas que conduzem à reprodução do concreto por meio do pensamento.

Nesse sentido, o concreto é a *síntese* de muitas determinações, é uma visão do conjunto que permite a descoberta da estrutura da realidade, essa estrutura proporcionada pela visão de conjunto é denominada de *totalidade* que compreende a realidade nas suas íntimas leis e revela as conexões internas necessárias, opõe-se ao compromisso que considera as manifestações fenomênicas e causais não atingindo a compreensão dos processos evolutivos da realidade – *o todo é mais que as partes e a parte é o diverso no interior do todo*. A concreticidade é a totalidade de todos os fatos, e a realidade em sua concretude é essencialmente incognoscível, pois acrescenta a cada fenômeno fatos esquecidos ou não descobertos. No entanto, totalidade não significa todos os fatos, e sim, a realidade como um todo estruturado (KOSIK, 2002).

A realidade humana é compreensível e a realidade natural é explicável. Para o materialismo, a realidade social pode ser conhecida na sua totalidade e quando descobre sua

---

requisitos são apresentados como o ponto chegada, resultando assim em um ponto de partida para o doutorado, que seria o ponto final do processo de formação do pesquisador. Para uma análise detalhada sobre monografia de base como idéia reguladora da dissertação de mestrado ver SAVIANI, D. *A concepção de dissertação de mestrado centrada na idéia de monografia de base*. Educação Brasileira: Brasília, 13 (27): 159-168, 2º semestre. 1991.

natureza se elimina a pseudoconcreticidade<sup>5</sup>. Esta não é conhecida como totalidade concreta, pois o homem é considerado apenas como objeto e não como sujeito. O real é constituído por várias determinações, um complexo formado como uma unidade de múltiplas determinações, essa unidade do diverso é o ordenamento das relações sociais – a síntese, processo que emana das relações ordenadas (ou não) elaboradas pelo processo do pensamento.

Nesse momento, remeto-me a Marx que expõe de modo explícito que o ponto de partida do pensamento é o real, o concreto aparece no pensamento como resultado, ainda que seja o verdadeiro ponto de partida. O ponto de partida deve ser idêntico ao seu resultado mantendo a identidade durante todo percurso para o raciocínio não perder o sentido. Sem pleno domínio do método de investigação a dialética torna-se especulação vazia e inerte o que exige uma leitura cautelosa para se chegar a uma compreensão de cada uma de suas partes.

Em Gramsci, não existe uma homogeneidade, num sentido de “pacto social” entre burgueses e trabalhadores e nem se apresenta dissociado do Estado como se apresenta na matriz liberal, em vista que a noção de sociedade civil baseia-se no terreno das lutas de classe, das relações sociais de produção e das disputas de poder. Como terreno de disputa de classes, cada segmento irá lutar para estabelecer os seus interesses.

Ao abordar Gramsci no presente estudo, apontamos suas contribuições em distinguir no interior do Estado em seu sentido ampliado (força e consenso dialeticamente unidos) um nível superestrutural, a hegemonia, por meio da qual o Estado de classe exerce sua direção e mantém sua liderança ideológica sobre a sociedade civil.

Entendemos grosso modo que o Estado liberal, burguês, imprime a função de gestor dos interesses públicos, mantido por tributos pagos pela coletividade (pessoas físicas ou jurídicas), tendo como uma de suas atribuições a proteção geral. . Entretanto, sendo expressão de uma sociedade de classes, na prática vai realizar funções ou medidas resultantes da luta entre as classes ou frações de classes.

De acordo com Marx, o Estado é a expressão da Sociedade Civil e sua gênese reside na distinção de classe tendo como função a conservação e reprodução dessa divisão. Sua estrutura coercitiva é o recurso pelo qual o poder estatal ratifica sua natureza de classe. Assim, para as reflexões pretendidas no presente estudo, interessa-nos a análise do Estado Capitalista organizador do consenso, suas relações sociais e de produção que são o cerne da sociedade a qual nos propomos a analisar.

---

<sup>5</sup> O elemento da pseudoconcreticidade é o duplo sentido, sua destruição se dá por meio de um processo de criação da realidade concreta, da sua concreticidade.

Partindo da perspectiva marxista, em Coutinho (2002) a Sociedade Civil e o Estado formam um binário conceitual que marca a “unidade na diversidade”, que contrariando os argumentos de deslocamento temporal acrítico, operado por alguns autores do “Terceiro Setor”, o conceito de Sociedade Civil supõe uma articulação com outras categorias centrais como a hegemonia de classe e a revolução.

Ao buscar entender as matrizes teóricas que contribuíram para o desenvolvimento do conceito de Sociedade Civil, bem como as influências de vários autores contemporâneos, centraremos o presente estudo analisando a matriz neoliberal partindo de Montaño (2003). Tal vertente tem por princípio uma visão *pró-establishment*, que considera a sociedade civil de maneira passiva, como complemento (ou substituto) para o Estado e o Mercado. Para essa matriz teórica, a Sociedade Civil pertence ao âmbito privado, partindo de uma concepção limitada de bem-estar, buscando tecer uma rede de solidariedade, fatos entre outros, que remetem a um total esvaziamento do conceito de Sociedade Civil que buscamos compreender a partir do presente estudo. Uma visão que fragmenta a relação público-privado em diversos setores, propondo uma segmentação tripartite da realidade, tem como efeito político e ideológico a segmentação da totalidade social, e de acordo com Montaño, promove uma *desestoricização* da realidade, segundo os esquemas liberal, positivista e neopositivista.

Dando continuidade as argumentações desenvolvidas anteriormente, as afirmações de Wood (2003) se tornam pertinentes, pois insistimos na importância de uma participação mais ampla e democrática das pessoas e dos países na elaboração das políticas que os afetam e exigir também daqueles que têm capacidade e poder de decisão – governos, parlamentares, empresas, sindicatos, a sociedade civil e organizações internacionais – que assumam sua responsabilidade comum no que se refere à promoção de uma comunidade global, porém livre, equitativa e produtiva. Por vezes, dissolver o capitalismo numa pluralidade desestruturada de instituições e relações sociais, pode acabar prejudicando e enfraquecendo a força normativa da sociedade civil, sua capacidade de enfrentar a limitação do poder, assim como sua utilidade na orientação de projetos emancipatórios.

Ao alvitrar com diligência em um diálogo com o autor italiano, entendemos que as questões abordadas no presente estudo nos permitirão uma análise consistente do que está implícito nesse conjunto de categorias (hegemonia, Estado, Ideologia, Sociedade Civil). É a dinâmica de hegemonia no contexto do Estado Capitalista, de classe, que reflete as discussões sobre dominação e consenso no interior das “teorias marxistas de Estado”. Assim, as reflexões a partir de Gramsci permitiram não só uma compreensão de tais categorias, mas também a possibilidade de uma compreensão das mudanças conjunturais e políticas de nosso tempo.

Isso posto, a partir dessa apresentação da dissertação estaremos trabalhando a apropriação conceitual para uma compreensão da relação dialética entre sociedade política e sociedade civil, seguindo com uma apresentação da reforma “modernizadora” na educação e sua relação com a questão de governança e confrontando o sentido histórico de autonomia da universidade, fatos estes que remetem o referido projeto a uma análise da política de governo implementada que se apresenta como uma continuidade dos eixos centrais da política de FHC, com foco especial na avaliação da educação superior que “reduz os gastos com as universidades públicas, amplia as verbas com o crédito educativo, revitalizando o acesso às universidades particulares, e faz referência às universidades corporativas, aos cursos não universitários e a educação superior à distância como estratégias de acesso à educação superior” (LIMA, 2007, p. 165).

## 1 A UNIDADE DIALÉTICA ENTRE SOCIEDADE POLÍTICA E SOCIEDADE CIVIL

*O que se chama de “opinião pública” está estritamente ligado à hegemonia política, é o ponto de encontro entre a “sociedade civil” e a “sociedade política”, entre o consenso e a força.*

A. Gramsci

Em que sentido torna-se relevante o pensamento de um autor italiano em condição carcerária, considerado por alguns como uma obra fragmentada? As indagações que por hora dão início, em verdade revelam a necessidade de uma breve exposição para esclarecer o porque de as reflexões do pensador italiano serem tomadas como referencial teórico para a análise crítica que aqui se pretende apresentar.

Não obstante a efervescência cultural, política e econômica vivida por Gramsci em sua época de militância na Itália, esse pensador marxista nos oferece pistas interessantes e essenciais para o entendimento das novas estratégias adotadas pelo Estado para a legitimação social da hegemonia burguesa na contemporaneidade, nesse caso em especial, não só do século, mas principalmente a partir da era neoliberal que vigora no Brasil.

Tendo redigido seus principais conceitos no cárcere fascista, sua dimensão filosófico-política da teoria marxista deve-se em especial aos conceitos, que possuem uma relação dialética e intrínseca, de Sociedade Civil e hegemonia. Considerada como arena de luta de classes para obtenção da hegemonia, a Sociedade Civil em Gramsci é a esfera do ser social que faz parte do Estado em seu sentido ampliado, diversa das visões segmentadas da realidade social que afastam o Estado de suas responsabilidades às sequelas da “questão social” denominada de “Terceiro Setor”.

O mérito e atualidade de suas análises devem-se a afirmação de que *todo Estado é um Estado de classe*, “a gênese do Estado reside na divisão da sociedade em classes, razão por que ele só existe *quando e enquanto* existir essa divisão (...) e a função do Estado é precisamente a de conservar e reproduzir tal divisão” (COUTINHO, 1999, p.75).

A divisão entre governantes e governados, opressores e oprimidos, é considerada por Gramsci não como um momento eterno de divisão da humanidade, e sim, um fato histórico correspondente a determinadas condições, tornando-se necessário a criação de possibilidades

outras nas quais desapareça a necessidade desta divisão. É neste momento que a absorção do Estado pela Sociedade Civil se torna uma dentre as possibilidades de avanços na construção econômica do socialismo cedendo espaço a hegemonia e ao consenso desalienando a esfera social e política.

O caráter universal do pensamento do autor sardo deve-se a sua teoria de Estado “ampliado” (sociedade política + sociedade civil), guerra de posição e guerra de movimento, elevando Gramsci a um dos pensadores marxistas, principalmente no que se refere à teoria do Estado e da revolução socialista. Ressalto que sua obra, assim como *O Capital*, não traz respostas prontas para os desafios postos na atualidade, mas são formulações teóricas, que se aplicadas num determinado tempo histórico servem de ponto de partida, pois a continuidade de seus conceitos teóricos trata-se de um material riquíssimo para uma análise concreta da realidade.

Considerando toda a sua formulação de uma específica noção de hegemonia, o essencial na teoria política de Gramsci deve-se ao conceito de Sociedade Civil enquanto esfera do ser social. O autor italiano reavalia a Sociedade Civil em relação ao Estado reconhecendo o conteúdo ético do Estado de Hegel, sem negar as descobertas essenciais das relações econômicas feitas por Marx, ampliando, por meio do conceito de Sociedade Civil, a teoria marxista de Estado.

Inobstante as leituras que interpretam o binário dialético Sociedade Civil – Estado de modo problemático e contrário ao de Gramsci, levando esse par conceitual de unidade na diversidade, conforme a formulação do autor italiano, à plataforma da ideologia neoliberal a partir do final dos anos de 1980, onde tudo que provém do Estado é ruim e o que vem da Sociedade Civil é bom, convertendo esta última de modo acríptico em um mítico “Terceiro Setor” situado hipoteticamente para além do Estado e do mercado.

Tal problemática não será o tema central do presente capítulo. Neste momento, estaremos conceituando Sociedade Civil em sua dimensão política, mostrando sua articulação dialética com a luta pela hegemonia à luz do pensamento gramsciano como ponto de partida, para apreender a unidade dialética entre Sociedade Política e Sociedade Civil, entre o consenso e a força presentes na atualidade, bem como as diferentes interpretações e concepções de sociedade civil nas últimas décadas para então compreendermos no decorrer da pesquisa as influências das concepções dominantes no processo de avaliação institucional com o advento proposto pelos governos neoliberais.

## 1.1 Os Reis Magos do Príncipe ao Contrato: Maquiavel, Hobbes e Locke

As transformações que se iniciam no século XVI, época das análises de Maquiavel, que têm como epicentro grandes crises e, ao mesmo tempo, gerador de muitas soluções: o Renascimento, a Reforma Protestante, o Estado moderno, o absolutismo Monárquico, a Revolução Copérnica, as realidades históricas e econômicas advindas do desenvolvimento da civilização urbana, comercial e manufatureira. Nesse cenário de transição está a origem da modernidade, onde a política deixa de ser uma propriedade *natural* do homem, passando a ser uma atividade constituída no coletivo com sua significação de poder soberano no Estado e de autonomia política.

A imutabilidade da natureza humana provém de sua desordem associado à presença de duas forças antagônicas em todas as sociedades e a resposta para o confronto entre esses grupos sociais está ou no Principado, ou na República. Esta dualidade leva alguns autores a afirmarem que há uma dualidade em sua obra, fato que não procede, Maquiavel era republicano. A *força* é um elemento propulsor da política, nesse sentido, a problemática que se põe é o ponto de equilíbrio que sustente uma correlação de forças entre opressores e oprimidos, governantes e governados.

Partindo de um aprofundado estudo nos clássicos, que são os elementos base de sua teoria política, Maquiavel afirma que a história se repete (cíclica) e que a natureza humana é imutável. Seu ponto de partida é a realidade presente, uma análise das circunstâncias históricas do momento, o que leva a uma ruptura com o idealismo da filosofia anterior passando do reino do *dever ser* ao reino da realidade, do *ser*.

Ao questionar quais as medidas necessárias para a instauração de um projeto de principado duradouro, se põe sua grande questão: *Como conquistar e manter o Estado?* Isso posto, infindáveis nomeações surgem para sua obra: manual do *marketing* político na atualidade, conteúdo essencial da ação política, “roteiro” do poder, obra técnica de governo, maquiavélico e maquiavelismo, muitos são os adjetivos e expressões pejorativas para sua célebre obra *O príncipe*.

Contudo, não se trata de um *pensamento reacionário doutrinário!* Preocupado com as questões da Itália de sua época, Maquiavel afirmava a necessidade de sua regeneração, o que tornava imprescindível a formação de um sujeito da história, um homem com a *Virtú* (firmeza de caráter) para seduzir, conquistar e dominar a *fortuna* (o acaso, a vontade de poder) capaz de fundar um Estado, e para isso era preciso um *Príncipe*. A atualidade do pensamento de

Maquiavel produz uma ruptura ética e política significativa, porém com alguns limites devido ao seu período histórico. Na tradição política da antiguidade, prevalece a força como critério de política, fato que reaparece em Maquiavel uma vez que seu tema central era a eficácia para a conquista e manutenção do Estado, por meio de uma combinação de instrumentos numa relação intrínseca de força e consentimento.

Citado como referência na arte, por fundir ideologia e ciência política, personificado na figura do *Príncipe* como expressão máxima de autonomia política – a “vontade coletiva” – o processo de formação por um determinado fim político, o Príncipe de Maquiavel é para Gramsci o ensinamento do método de se fazer política em sentido amplo (*catarse*)<sup>6</sup>, tornando-a parte de uma consciência adquirida, de uma política feita com autonomia, regida por leis próprias, sendo as propostas do moderno Príncipe reformadora intelectual e moral contrariando a práxis manipulatória da pequena política, pressupondo a configuração de sujeitos de pensamento, vontade e ação, capacitados para se universalizarem chegando à uma postura de direção e dominação.

Ainda em sua época, Maquiavel via nos estados unitários europeus a experiência que tempos mais tarde ocorreria na Itália para superar a crise que emergiu com as guerras que devastaram a península desde o final do século XV. Maquiavel não viveu em uma Itália com monarquia absoluta que unificasse a nação. Gramsci explica que tal fato não se sucedera devido a dissolução de uma burguesia que se criou em uma situação interna econômico corporativo menos progressista e mais estancada – a sociedade feudal, marcadamente no sul da Itália, sem possibilidades de formação e uma vontade coletiva nacional popular, como fizeram os jacobinos na Revolução Francesa.

Em Gramsci, o Príncipe de Maquiavel não está presente na realidade concreta, este é um organismo social que advém do processo de desenvolvimento histórico, expresso no partido político que é organizador de uma reforma intelectual e moral que se caracteriza como um programa de reforma econômica sendo a base de um laicismo moderno e de uma completa laicização de toda a vida e de todas as relações de costume. É na figura do Príncipe Moderno – o partido revolucionário moderno – caracterizado não em uma figura singular, mas em um organismo social, nos elementos característicos das organizações que forma a moderna sociedade civil, um agente transformador da vontade coletiva que terá força e possibilitará à classe operária desenvolver seus intelectuais orgânicos e uma hegemonia dentro da sociedade

---

<sup>6</sup> É o sinônimo de política para Gramsci, uma passagem do objetivo ao subjetivo, do momento econômico ao ético político, elaboração superior da estrutura em superestrutura tornando o homem sujeito consciente da história, uma possibilidade da política como um momento ineliminável da estrutura ontológica do ser social (GRAMSCI, 1999, pp. 314-315).

civil, ou seja, a classe operária, mediada pelo partido, enfrentando diretamente o poder do Estado.

Em meio a viagens realizadas devido a sua condição de preceptor dos filhos de nobres ingleses possibilitaram o contato com grandes intelectuais de sua época (Bacon, Descartes, Galileu), partindo de uma lógica conceitual, devido a sua formação escolástica e a efervescência cultural de sua época, somado a vivência intensiva dos acontecimentos políticos de seu país, a Guerra Civil, temos um pensador ateu, pró-cientista, o contratualista Thomas Hobbes.

A “*guerra de todos contra todos*” proporcionado pelo caos do *estado de Natureza*, leva os indivíduos a associação e a cederem seus direitos ao Estado por meio de um contrato, uma passagem ao *Estado Civil* (sociedade) com legitimidade, garantindo os direitos naturais. Para Hobbes a história não era entendida de modo que pudesse transformar os homens, que segundo ele, é o próprio indivíduo. O indivíduo hobbesiano não está preocupado com a riqueza, e sim, com a honra, nesse sentido não há referências ao individualismo burguês voltado para o acúmulo de bens, o *homo economicus*.

A condição para a existência do Estado é a sociedade. Nesse sentido, o Estado é entendido como poder soberano garantido pelas regras / leis, atribuído a um Príncipe ou Assembléia através do voto o poder sobre todos firmado por meio de um contrato, a propriedade também é de sua competência cabendo ao soberano dividi-la entre seus súditos. Mas esse poder não é absoluto, uma vez que a Lei é limitada pelo direito natural. Disso resultam duas “lacunas” em Hobbes que serão desenvolvidas em Locke: sua ideia de indivíduo não é econômica, e sim natural, sem uma acepção burguesa e de que a propriedade não é um direito natural, e sim civil, criado pelo Estado.

Devido ao momento de fortalecimento da burguesia, Locke inicia a linha de pensamento que será a espinha dorsal do liberalismo, ao elaborar uma teoria de Estado que “manipula” o jogo de forças. Para ele, o contrato social se dá pelo *consentimento* dos indivíduos, diferente de Hobbes, onde o contrato social é um *pacto* de submissão entre os homens (WEFORT, 2002).

Podemos afirmar que o modelo jusnaturalista de Locke é semelhante ao de Hobbes, uma vez que ambos partem do *estado de Natureza*, de uma natureza humana sem história, mediado pelo contrato social, chegando ao *Estado Civil* (sociedade). A afirmação que a existência do indivíduo é anterior ao surgimento do Estado demarca sua oposição à doutrina aristotélica.

Na teoria lokeana, o Estado surge para impedir a justiça privada do *estado de Natureza* e para proteger a propriedade entendida como direito natural (BOBBIO, 2007). Em Hobbes, não existe propriedade no *estado de Natureza*, cabendo ao Estado, após a formação da sociedade civil, sua distribuição entre os súditos; já em Locke, a propriedade existe desde o *estado de Natureza*, e por anteceder a sociedade é um direito natural inalienável do indivíduo não podendo ser violado pelo Estado, a liberdade do indivíduo é uma linha tênue, perpassada por tensões que separa o público do privado.

A divisão dos poderes é a ferramenta institucional de controle soberano. Assim, cabe ao poder legislativo uma superioridade sobre os demais poderes, o executivo e o federativo, podendo ser estes últimos exercidos pelo mesmo magistrado.

Podemos sintetizar os principais fundamentos de Estado Civil, segundo Locke, em: o livre consentimento entre os indivíduos para afirmação da sociedade, o livre consentimento da comunidade para a constituição do governo, a proteção dos direitos da propriedade pelo governo, o controle do executivo pelo legislativo e o controle do governo pela sociedade<sup>7</sup>.

## 1.2 Sociedade Civil: a interposição entre o indivíduo e o Estado

Pensador pós-revolucionário, crítico do modelo contratualista, embora reconheça sua existência no direito privado burguês presente no Estado moderno, temos as formulações de Hegel, que grosso modo, podemos em um primeiro momento dividir a evolução de seu pensamento didaticamente em duas fases. A primeira, de um admirador de Rousseau, com críticas a sociedade cristã burguesa de seu tempo, onde aponta a primazia do público sobre o privado. Nesse momento, propõe um retorno a *polis* grega republicana, bem próximo das ideias presente no Contrato Social de Rousseau.

Em sua evolução para a maturidade, Hegel reconhece, num segundo momento, as particularidades do mundo moderno, momento denominado por ele como sendo *sua reconciliação com o real*. Uma concepção de particularidade universalizada a partir da modernidade com a liberdade dos indivíduos, em comparação com o mundo antigo aonde a ampliação do particular conduzia ao fim da ordem social. Buscava demonstrar a

---

<sup>7</sup> Para uma análise mais detalhada do Estado e Sociedade Civil, bem como suas origens no pensamento liberal ver MACPHERSON, 1979; MANET, 1990 e WEFORT, 2002.

particularidade como mediação dialética entre o público e o privado tendo seu principal espaço de expressão na sociedade civil.

Em suas reflexões, Rousseau percebe as contradições presentes no interior do progresso das ciências e das artes, uma antecipação das formulações que viriam a ser fortalecida por Marx que lhe oferece uma materialidade redefinindo as posições de Rousseau em relação às contradições. Em sua obra *Discurso sobre a origem e os fundamentos das desigualdades entre os homens* distingue duas formas de desigualdade: uma que seria natural, por se tratar de força física, e outra, que seria moral, fundada nas diferenças de condições sociais. A desigualdade natural não é o objetivo de seus estudos, pois ela não submete um homem a outro. Contrariando a visão liberal de Locke, a desigualdade moral ou política é a que importa para as reflexões de Rousseau, por propor um *pacto iníquo*, ao dar “novos entraves ao fraco e novas forças aos ricos”.

É na obra *Contrato Social*, que Rousseau nos apresenta uma “solução” – já que não se pode viver como homem natural, pois a evolução da sociedade é inevitável. Partindo de uma dimensão social e histórica de liberdade, esta se apresenta como um *processo* e não como um *estado* (COUTINHO, 1996). A obediência às leis não se contrapõe ao dever de respeitar as normas do pacto social a qual o cidadão fez parte de sua criação – nesse aspecto, o cidadão é ao mesmo tempo soberano e súdito. O que o autor genebrino pretende nesta obra é estabelecer condições de um *pacto legítimo*, onde os homens, após terem perdido sua liberdade natural adquiram, em troca, a liberdade civil numa condição de igualdade entre as partes. Não se trata de uma proposta de um bom governo, mas de uma sociedade justa.

O governo é o corpo administrativo do Estado, limitado pelo poder do povo e não um poder máximo soberano. Vale destacar que em Hobbes a soberania é absoluta, indivisível e irrevogável, em Locke, a soberania é limitada e divisível, em Rousseau, ao invés de submeter-se ao povo, o governo tende a subjugar-lo. A representação política não está no nível da soberania, expressa o interesse comum, a democracia implica a *vontade geral* do povo, o que torna a soberania indivisível e inalienável. Rousseau defende uma democracia direta, com plena participação popular com sentido de igualdade material, de participação coletiva de todos na apropriação dos bens criados (COUTINHO, 2006). Uma das principais limitações de sua obra deve-se a suposição da vontade geral preponderando no que é público, a vontade coletiva reprimindo a vontade particular, problema este que será mais bem desenvolvido por Hegel e seu conceito de mediação.

Em Hegel, seu conceito de Sociedade Civil tem um aspecto mais amplo do que o concebido em Marx e Engels, como veremos a seguir, por incluir a *administração da justiça*

que protege a propriedade como fonte da liberdade individual, as *relações econômicas* e a formação das classes, ou seja, inclui também temas do direito público tradicional a *política e a corporação* como reguladora das duas esferas precedentes. Em contraponto, há um aspecto restrito, uma vez que a sociedade civil constitui o momento intermediário entre a família e o Estado não incluindo todas as relações e instituições pré-estatais. Por Sociedade Civil Hegel entende o conjunto da sociedade burguesa e do Estado burguês, concentrando nela a crítica da economia e da ciência política partindo dos princípios da liberdade natural e do Estado de Direito.

Constituída por associações, comunidades e corporações que teriam um papel normativo e sociológico fundamental na relação entre os indivíduos e o Estado, a esfera da sociedade civil é um momento essencial da totalidade social moderna, sendo expressão da universalidade objetiva e autoconsciente do Estado, reconhecida como uma importante função dentro do projeto de uma Vida Ética. A *mediação* entre a vontade singular da sociedade civil e a vontade universal que se expressa no Estado, não está em sua esfera particular como forma de governo, mas como totalidade das várias esferas da vida social resultando na universalização da vontade ou a *universalidade autoconsciente*, o Estado é considerado por Hegel como a realidade da ideia ética.

Está posta nesse momento a superação de Hegel em relação a Rousseau no que concerne à vontade coletiva e vontade particular. Para o filósofo alemão, há uma relação dialética onde a vontade singular dos indivíduos, por meio da vontade particular das corporações, conserva, elimina e eleva a um nível superior (definido por Hegel na expressão *aufhebung*) a vontade geral da coletividade, levado o indivíduo a membro da corporação, cidadão do Estado, reconhecendo que o seu interesse individual perpassa pela articulação entre os interesses particulares e universais. Já no filósofo genebrino, há uma relação antinômica entre vontade singular e vontade universal, onde a segunda reprime a primeira.

Para o autor da *Filosofia do Direito*, a existência dos indivíduos só é possível *no e por meio* do Estado, um retorno à lição dos gregos, uma vez que o Estado é tido em sua totalidade, que é anterior e superior aos indivíduos que a compõem e não um momento da vida social. Partindo desta aceção, Hegel nos mostra que a vontade geral, enquanto componente do mundo ético, não é resultado das vontades virtuosas do indivíduo singular conforme posto por Rousseau, é um produto do desenvolvimento da história que se apóia numa comunidade objetiva de interesses, que o movimento da realidade produz e impõe aos indivíduos (COUTINHO, 1997).

É fato que devemos reconhecer que ao combater o contratualismo e sua afirmação de superioridade do público sobre o privado Hegel supera, de certo modo, o utopismo de Rousseau ao captar de modo mais concreto e realista a ordem política e social de seu tempo. Em contraponto, a filosofia de Hegel acaba por abandonar a brilhante formulação expressa por Rousseau sobre o espaço público como base fundadora de uma ordem política democrática, fruto do consenso e discussão livre e igualitária de seus participantes.

É com Hegel que o conceito de sociedade civil deixa de identificar-se com o Estado, representando apenas um momento em sua formação, „inovando“ ao conceituar a sociedade civil como sinônimo de sociedade pré-política, já delineando certa inversão do conceito anterior, empregada pelos jusnaturalista (ou modelo hobbesiano) para o qual o Estado é a antítese do estado de natureza constituída por um acordo de indivíduos livres e iguais que decidem sair do estado de natureza por meio de um contrato.

O Estado hegeliano nos remete ao movimento iniciado por Maquiavel, por entendê-lo como uma realidade histórica produzida na e pela ação dos homens, uma justificativa racional do Estado inteiramente imanente com características da própria razão. No entanto, ainda não encontramos em Hegel a identificação da Sociedade Civil com a sociedade pré-estatal, no sentido que veio a tornar-se universal com Marx e ampliada por Gramsci. Como bem ressalta Bobbio, o conceito encontrado em Hegel diferencia-se do encontrado no pensamento marx-engelsiano, sendo-lhe mais amplo e da mesma forma mais restrito, dependendo da forma de análise a ser utilizada. Assim, o conceito hegeliano apresenta-se mais amplo por não se restringir à esfera das relações econômicas e à formação de classes, abrangendo também a administração da justiça, a ordem administrativa e corporativa, temas tradicionalmente reservados ao direito público, e mais restrito, por ser a sociedade civil o momento intermediário entre o Estado e a família não incluindo todas as relações e instituições pré-estatais, sendo a sociedade civil hegeliana o momento de desenvolvimento das relações econômicas que precede e ao mesmo tempo determina o momento político, concentrando nela tanto a crítica da economia e da ciência política inspiradas nos princípios da liberdade natural e do Estado de direito.

Tendo como objeto de estudo a produção material (estabelecendo uma relação geral entre distribuição, troca e consumo), Marx se detém à forma pela qual o tema é tratado pelos economistas, criticando o modo que estes lidam com o objeto. Suas críticas ao método dos economistas se devem ao fato de considerá-las como representações insuficientes para explicar a totalidade dos fenômenos. Partindo do trabalho *Produção, consumo, distribuição, troca (circulação)*, denominada em seu prefácio de “*uma introdução geral*”, este é um

esforço sistemático que o leva a produção da crítica da economia política, que resulta em sua obra *O Capital*. Marx propõe o sentido inverso ao da Teoria do Conhecimento que parte da metafísica (do concreto para o abstrato), desenvolvendo seu pensamento do abstrato ao concreto pensado “uma rica totalidade de determinações e de relações diversas” – Método de Investigação.

Analisando as relações que compõem a produção, entendendo-as como relações sociais e que os indivíduos vivem e produzem em sociedade, pois é próprio da condição humana ser social, a análise da produção, tendo como base a vida econômica, encontra-se desde os primórdios da civilização o Homem envolvido por relações sociais. A separação do indivíduo da sociedade é própria da sociedade burguesa, tese de suma importância por exigir o tratamento da sociedade em sua totalidade, condenando a tese que isola o indivíduo.

Conservando os aspectos essenciais da obra de Hegel, Marx expõe a distinção entre realidade e teoria negando que o real seja resultado do pensamento, sendo este último posterior ao real. Partindo dos estudos de Hegel em sua *Filosofia do Direito*, trata o concreto como real e o abstrato como teórico por meio da categoria simples o valor de troca (a posse) que pressupõe a existência da categoria jurídica concreta (a família, a comunidade, o Estado).

Neste momento, vale destacar dois elementos essenciais do programa teórico que Marx realiza com sua crítica à filosofia hegeliana do direito. Num primeiro momento, temos o problema do Estado com base numa visão sistêmica relacional, ou seja, a dialética da sociedade como um todo entendendo o Estado como elemento que em sua essência só pode ser apreendido estabelecendo sua relação com a totalidade, buscando os sujeitos reais que engendram o sistema das relações sociais que é o segundo momento, dialeticamente vinculado ao primeiro, permitindo-lhe propor que tais elementos são a essência do Estado e de sua relação com a Sociedade Civil apreendendo de modo amplo a atividade humana.

O Método da Economia Política é perpassado por uma teoria que põe a estrutura econômica como determinação da totalidade social, sendo assim uma totalidade histórica. Considerando-se o momento histórico de produção do texto, e entendendo que sua análise não é apenas econômica, mas também política, na medida em que a sociedade é considerada como superação real da sociedade criticada (sociedade burguesa)<sup>8</sup>, o uso das categorias econômicas é válido por sua análise da forma social existente de atividade produtiva.

---

<sup>8</sup> Este movimento é abordado em Mézáros como *transcendência positiva*, onde a política atua como mediadora entre o estado passado e o estado futuro da sociedade. Ver a obra MÉSZÁROS, I. *A Teoria da Alienação em Marx*. São Paulo: Boitempo, 2006.

Partindo de uma crítica do sistema hegeliano, é na obra *A Ideologia Alemã* (1845) que Marx e Engels formulam uma concepção de Estado, cuja função é a garantia da propriedade privada, assegurando e reproduzindo a divisão da sociedade em classes. É na oposição entre o interesse particular e o coletivo que “(...) na qualidade de Estado, uma forma independente, distinta dos reais interesses particulares e gerais e, ao mesmo tempo, na qualidade de uma coletividade ilusória” (MARX e ENGELS, 2008, p.60), caracterizada por Coutinho (1996) como uma concepção “restrita” de Estado, por entendê-lo como Estado burguês, que age como uma “máquina do governo”, um “comitê do executivo” da classe dominante que termina por despolitizar a sociedade civil.

Isso posto, em sua natureza, o Estado é conceituado como elemento de um processo histórico efetivo, associado à existência de classes sociais, onde prevalece os interesses comuns da classe dominante por meio da coerção da classe dominada. A divisão da sociedade em classes leva o Estado a assumir o monopólio da representação do que é universal, expresso por Coutinho como:

(...) o modo pelo qual o Estado se realiza como Estado de classe consiste precisamente no fato de que ele *despolitiza a sociedade*, apropriando-se de modo monopolista de todas as decisões atinentes ao que é comum (ou universal). Condição de funcionamento do Estado para os jovens Marx e Engels, é assim que a política seja a esfera “restrita” e que a “sociedade civil” enquanto tal seja uma esfera “despolitizada”, puramente privada. (COUTINHO, 1996, p. 20).

Avançado em suas formulações, sem abandonar as realizadas junto a Marx, Engels prossegue de modo considerável ao compreender que a dominação de uma classe não se manifesta apenas como poder coercitivo, mas é legitimado pelo consenso dos governados, ampliando com isso a teoria marxista de Estado. Podemos resumir que em Marx e Engels, a finalidade fundamental do Estado burguês é garantir a propriedade privada dos meios de produção; a compra livre da força de trabalho em caráter privado e a garantia da acumulação privada da riqueza socialmente produzida.

Também em Marx vemos a expressão do conceito hegeliano de sociedade civil ao identificar esta como o conjunto das relações econômicas, ou seja, como o momento estrutural. Em sua célebre tese o prefácio *Contribuição à crítica da economia política*, expõe que o ponto de partida da história é a produção de indivíduos socialmente determinada, pois o indivíduo do século XVIII é produto da decomposição da sociedade feudal somado às novas forças desenvolvidas desde o século XVI. Seguindo com uma revisão crítica da filosofia

hegeliana do direito, Marx (1859) chega aos primeiros resultados de sua investigação afirmando:

A minha investigação desembocava no resultado de, que tanto as relações jurídicas como as formas de Estado não podem ser compreendidas por si mesmas nem pela chamada evolução geral do espírito humano, mas se baseiam, pelo contrário, nas condições materiais de vida cujo conjunto Hegel resume, seguindo o precedente dos ingleses e franceses do século XVIII, sob o nome de “sociedade civil”, e que a anatomia da sociedade civil precisa ser procurada na economia política (MARX, 1859, p.4)

E prosseguindo com seus estudos de economia política, chega ao resultado geral o qual serviu como fio condutor de suas reflexões resumindo que:

(...) na produção social da sua vida, os homens contraem determinadas relações necessárias e independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada fase de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política e a qual correspondem determinadas formas de consciência social (MARX, 1859, p.4).

Inobstante as dificuldades apresentadas na leitura e análise das obras de Marx, as reflexões aqui apresentadas não aborda um estudo detalhado de tais controvérsias, limitando-se a apontamentos pertinentes ao tema em questão como o caso do termo sociedade civil<sup>9</sup>. Em uma passagem de *A Ideologia Alemã* (2008), Marx afirma que a sociedade civil é o “*verdadeiro centro o palco de toda história*”, e prossegue declarando que essa sociedade civil “abrange o conjunto das relações materiais dos indivíduos no interior de um estágio determinado de desenvolvimento das forças produtivas” (p.63), sendo considerado o conjunto da estrutura econômica e social de um período histórico determinado, portanto, o centro da História.

### 1.3 Hegemonia: a arena de disputa entre Sociedade Política e Sociedade Civil

Partindo de uma definição de política que engloba todas as instâncias e estruturas responsáveis pela socialização dos indivíduos, e do poder como controle cultural, rejeitando interpretações positivistas da sociedade, Gramsci parte de uma compreensão orgânica da

---

<sup>9</sup> Sendo um termo o qual muitos tradutores de Marx discordem, a expressão alemã é *bürgerliche Gesellschaft*, que pode ser igualmente traduzido, com um significado mais preciso da forma social, por sociedade burguesa.

hegemonia por uma classe ou grupo social sobre o conjunto da sociedade, transcendendo a dicotomia Estado-Sociedade Civil presente no pensamento liberal.

Tais formulações o levam a um questionamento da concepção e dos instrumentos de hegemonia tradicional, deixando nítido que o sistema coercitivo apenas não mais poderia manter o poder coercitivamente, tornando-se necessário o seu complemento por meio de métodos persuasivos e de conquistas das massas, resultando em um *novo* conceito de Estado composto por elementos políticos e culturais, uma interrelação entre estrutura e superestrutura, cabendo ao Estado um conjunto de atividades que possibilite a classe dirigente justificar e manter sua dominação e obtenção do consenso ativo dos governados. Nesse momento, o Estado além de aparelho governamental é também o aparelho „privado“ de hegemonia ou sociedade civil (GRAMSCI, 2007a, p.255).

Sendo amplamente utilizado nos *Cadernos*, o termo sociedade civil eleva-se a uma nova determinação do Estado, o que não extingue as colocações anteriores feitas por Marx, e sim, um conceito mais amplo, dividido em duas esferas essenciais no interior das superestruturas, no qual junto aos aparelhos da sociedade política somam-se os da sociedade civil. Vejamos de que forma Gramsci (2006) nos expressa:

Por enquanto, podem-se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, planos que correspondem, respectivamente, à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e aquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”. Estas funções são precisamente organizativas e coercitivas (GRAMSCI, 2006, p. 20-21).

Os “aparelhos privados de hegemonia”, os organismos sociais voluntários que possuem relativa autonomia frente à sociedade política, baseados no consenso e não na coerção -, a sociedade civil é considerada como uma esfera essencial do Estado em seu sentido amplo e a sociedade política abrange o conjunto de mecanismos por meio dos quais a classe dominante obtém o monopólio se identificando com os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executivas. As múltiplas organizações sociais que formam a sociedade civil possuem um caráter educativo, cultural, religioso, político e econômico responsável pela difusão da ideologia dos interesses e valores da classe que domina o Estado articulando o consenso, a direção moral e intelectual de todo conjunto social formando a vontade coletiva.

No entanto, Gramsci (2007a) afirma que a distinção entre Sociedade Política e Sociedade Civil é metodológica, uma vez que ambas se complementam na realidade concreta

uma “*identidade-distinção* entre sociedade civil e sociedade política e, portanto, identificação orgânica entre indivíduos e Estado” (p.282). Conforme as afirmações de Coutinho (2006), tal distinção por vezes se presta a interpretações errôneas de alguns interlocutores da obra de Gramsci, o que se justifica por duas razões: primeiro, porque há uma diferença na função que ambas as esferas exercem na organização da vida social, na articulação e na reprodução das relações de poder. Embora sirvam para conservar ou promover uma determinada base econômica, o modo como se dá tal relação varia. No que concerne à sociedade política, as classes exercem uma dominação mediante a coerção, e por meio da sociedade civil as classes buscam exercer sua hegemonia visando à direção política e o consenso. Fato este considerado como uma inovação dos estudos de Gramsci, a concessão de uma base material própria, de um espaço relativamente autônomo e específico de manifestação para a hegemonia enquanto figura social.

A segunda razão - que está interligada a primeira – se refere às esferas que se distinguem por possuírem uma materialidade social própria, pois a sociedade política tem seus portadores materiais nos aparelhos “repressivos”<sup>10</sup> do Estado (o exército, o aparelho jurídico, a polícia, as prisões, etc), já na sociedade civil seus portadores materiais estão nos aparelhos privados de hegemonia (a Igreja, veículos de comunicação de massa, sindicatos, associações recreativas, movimentos sociais, entre outras). Nesse sentido, a esfera ideológica, no sentido de concepção de mundo, ganha nas sociedades capitalistas avançadas uma relativa autonomia material em relação ao Estado em seu sentido restrito.

A ampliação da participação política somada à organização da classe trabalhadora, e a diversidade dos aparelhos privados de hegemonia no capitalismo avançado criaram a necessidade de conquistar o consenso como base para a dominação uma vez que não se havia mais a possibilidade de manutenção do domínio de classe somente coercitivamente.

Interessa-nos, portanto, entender que a unidade dialética entre sociedade política e sociedade civil no âmbito da superestrutura é um tópico de extrema originalidade e enriquecimento teórico para a teoria marxista de Estado. Esta distinção evidencia a complexidade e relativa dependência das instituições, organizações, das formas de consciência e da ideologia com relação à base econômica, por meio das quais se expressa o poder de uma classe (na maioria das vezes a dominante), além de servir para explicar a

---

<sup>10</sup> O conceito de aparelhos repressivos ou ideológicos de Estado está sendo aplicado a esta reflexão, porém com ressalva, uma vez que se refere à linha Althusseriana. Em sua tese, afirma que a ideologia tem uma existência material radicada em práticas materiais reguladas por rituais materiais definidos por instituições materiais, onde os aparelhos repressivos do Estado funcionam primeiro pela violência e depois pela ideologia, já no aparelho ideológico do Estado, o sentido é inverso, funcionando primeiro ideologicamente e posteriormente pela repressão.

dialética relação entre coerção e consenso, ditadura e hegemonia, servindo de base e expressão para o poder de uma determinada classe.

Tema central nas análises de N. Bobbio<sup>11</sup>, que afirma ter nos estudos de Gramsci o desenvolvimento histórico como momento superestrutural, e a sociedade civil como o momento de primazia em relação à estrutura econômica e à sociedade política colocando as ideologias no momento primário da história e as instituições no momento secundário, despojando o pensamento gramsciano de seu conteúdo revolucionário.

Em sua acepção, Marx põe os aspectos da dissolução que se agregava na moderna sociedade analisada por Hegel e identificava a sociedade civil como um conjunto de relações materiais, situando-a no interior da estrutura. Já Gramsci, a entendia no sentido da hegemonia política e cultural de um grupo sobre toda a sociedade, como conteúdo ético político, e a situava no âmbito da superestrutura. Em Marx, a estrutura é o momento primário e subordinante e a superestrutura é o momento secundário e subordinado, em Gramsci este movimento se dá em sentido contrário.

Ao examinar a antítese secundária presente no interior da superestrutura entre sociedade civil e Estado, Bobbio (1982) afirma a prioridade da primeira em relação à segunda, tratando o partido e a hegemonia como fundamentais da sociedade civil, destacando que em Gramsci este termo tem um significado mais amplo que abrange não só a direção política, mas também a direção cultural, valorizando os espaços que a sociedade civil abrange na política contemporânea.

Analisando o conceito gramsciano de Sociedade Civil, Semeraro (1999) faz uma leitura da “interpretação controvertida” de Bobbio. O autor nos sugere que

Avulsa do sistema filosofia da práxis-teoria da hegemonia, a noção de sociedade civil em Gramsci é inscrita por Bobbio no campo teórico da oposição liberal de sociedade e Estado. Em Gramsci ela visa a indagar a politicidade de todo o agir comunicativo, dilatando os confins do político bem além da esfera do Estado. Retraduzida no paradigma dicotômico de Bobbio acaba imprimindo ao pensamento de Gramsci uma torção antiinstitucional, que é conforme ao individualismo metodológico de tradição liberal, a Gramsci completamente alheia. A excessiva preocupação de Bobbio em situar Gramsci dentro de esquemas conceituais abstratos impediu-lhe de analisar a sociedade civil no conjunto de outras referências existentes nos *Cadernos* e em sintonia com a concepção política própria de um pensador em busca de caminhos novos para o PCd'I. (SEMERARO, 1999, p.189).

---

<sup>11</sup>Embora o autor N. Bobbio seja um pensador liberal social, suas contribuições são pertinentes para o que se pretende analisar, nesse sentido, para uma análise mais detalhada ver: BOBBIO, N. *O conceito de Sociedade Civil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982. 2ª ed.

As críticas à inconsistência das análises de Bobbio devem-se a lacunas e ambiguidades de seu estudo como, por exemplo, a falta de evidências das diferenças entre Gramsci e o pensamento hegeliano, a omissão das ligações com a visão de Marx reduzindo-o ao economicismo, reconduzindo Gramsci a uma posição ético, política e filosófica do espírito de B. Croce, fato este onde as evidências e a distância são abismais. Bobbio cai em uma “armadilha” por utilizar um método que acaba se transformando em fundamentalismo funcional, por enfatizar o tratamento filológico e classificatório utilizados por um pensador que fora fortemente ligado à questão política.

A teoria gramsciana de hegemonia está ligada à concepção de Estado Capitalista que exerce seu poder mediante a coerção e o consenso. Nesse sentido, o Estado não é tido como a expressão máxima de governo, está relacionado dialeticamente entre Sociedade Política, que é a arena das instituições políticas e de controle legal constitucional, e a Sociedade Civil, que é a esfera privada / não estatal que inclui a economia. No primeiro caso, temos o âmbito da coerção, no segundo, o consenso, ressaltando que tal distinção é meramente conceitual.

Vale destacar que a razão pela qual a Sociedade Civil é tida como local de batalha pela hegemonia se deve pelo fato de ser nela o local onde são determinados os rumos da economia e se elaboram as ideologias, forças concretas de unificação da sociedade. A base para que um sistema hegemônico seja consistente está vinculada não apenas aos aspectos ético e políticos, mas também numa economia socialmente orientada: “(...) se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica” (GRAMSCI, 2007a, p. 48).

A existência de uma relação de hegemonia se estabelece no momento o qual um conjunto de valores é aderido consensualmente por indivíduos e grupos sociais firmando suas raízes no senso comum, orientando conscientemente (ou não) o pensamento e a ação das grandes massas. Como justificar a passividade frente ao individualismo exacerbado, ao capitalismo predatório, a naturalização das relações sociais desiguais? A base da hegemonia está no consenso, agindo como um sistema de instrumentos de produção de liderança intelectual, e não na coerção, seja esse consenso ativo ou passivo conforme as observações de Gramsci.

Por *consenso ativo* entende-se a participação direta dos indivíduos “uma consciência coletiva, ou seja, um organismo vivo só se forma depois que a multiplicidade se unifica através do atrito dos indivíduos...” (GRAMSCI, 2007a, p. 333); já o *consenso passivo* não se expressa por meio da participação ativa das massas. Segundo Coutinho (2010) esta é a base

para uma típica hegemonia da pequena política por aceitar o existente como algo natural, passando para o plano do senso comum a concepção de política como uma disputa de poder entre as diferentes elites, e não como uma ação das minorias, uma “transformação das ideias e dos valores das classes dominantes em senso comum das grandes massas, inclusive das classes subalternas” (p.31). Nesse momento, a política deixa de ser pensada de modo macro, como um campo de batalha por diferentes formas de organização de sociedade, se reduzindo a formas de administração do existente como *expressão da grande política reduzir tudo a pequena política*, pois a desvalorização da política atualmente é a afirmação hegemônica das classes dominantes.

Dialeticamente articulados, Sociedade Civil e hegemonia tornaram-se conceitos fundamentais para uma “atual” teoria marxista, especialmente devido a sua dimensão filosófico político a partir das reflexões de Gramsci. Sua análise acerca dessa *nova esfera do ser social capitalista*, mundo o qual ele denominou de “aparelho privado de hegemonia”, que resulta de uma crescente socialização da política com o ingresso na esfera pública de um considerável número de novos sujeitos políticos coletivos e individuais.

Sociedade Civil é acima de tudo o local onde as classes lutam para obter hegemonia, uma importante arena de lutas intra e entre classes sociais, um conceito inseparável da noção de totalidade que está diretamente relacionada ao terreno das relações sociais de produção, às formas sociais de produção da vontade e da consciência e ao papel que, em ambas, exerce o Estado. Em resumo, é a direção política baseada no consenso apresentando-se com uma materialidade social própria diversa da visão segmentada da realidade desarticuladora do real denominada atualmente de “Terceiro Setor”.

#### **1.4 Estado e Sociedade Civil no contexto (neo)liberal.**

As manifestações de crise do sistema da “época moderna”, identificada no absolutismo, tem sua representação na Revolução Inglesa do XVII, que ao limitar o poder monárquico instaura o regime parlamentarista, ao ceder a maior parte de suas prerrogativas ao Parlamento. A primeira revolução burguesa da história europeia criou as condições indispensáveis para a Revolução Industrial do século XVIII, possibilitando a formação de uma “nova” sociedade, abrindo os caminhos para o progresso do capitalismo e iniciando o liberalismo que se consolidaria com a Revolução Francesa.

Com seu caráter liberal e democrático, tendo como lema os princípios universais de Rousseau “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”, a Revolução Francesa tem uma identidade própria, manifestada na tomada de poder pela burguesia, por ter na participação da revolução camponeses e artesãos na superação das instituições feudais do Antigo Regime, uma preparação da França para caminhar rumo ao capitalismo industrial. Tida como referência do pensamento do século XIX ao lado da questão social, a revolução instituiu um regime político representativo onde os governos se tornaram ao mesmo tempo laico e responsáveis, ainda que essa representatividade fosse limitada a uma só classe: a burguesa.

A universalização do direito de voto, a implantação do sistema eleitoral proporcional e o surgimento dos partidos de massa como instrumentos de mobilização, canalização e disputa do processo eleitoral foram transformações essenciais da democracia liberal burguesa que ocorreram entre o fim do século XIX e as duas primeiras décadas do século XX e que, em última análise, terminaram gerando a transição da democracia liberal para a social democracia.

A ascensão e consolidação da burguesia como classe dominante sendo representada pela corrente Liberal nem sempre se apresentaram na história como democrática. Se retornarmos ao Pai do Liberalismo, John Locke, veremos que a questão democrática ainda não se apresentava em sua época histórica, pois “a consolidação de uma ordem burguesa como uma superestrutura política de natureza liberal, na qual o poder fosse limitado pelos direitos individuais eram considerados como direitos naturais” (COUTINHO, 2006, p.14). Apontando os limites ideológicos do liberalismo, temos no Contrato Social de Rousseau onde a soberania não pode ser representativa, uma proposta de sociedade alternativa, democrática e participativa onde todos são governantes e governados.

A contraposição entre liberdade dos antigos representada na obra de Rousseau e praticada pelos jacobinos e a liberdade dos modernos, presente na esfera privada dos bens adquiridos pelos méritos do indivíduo, ou seja, a antítese entre liberalismo e democracia, foi enunciada por Benjamin Constant em um texto datado de 1819, no qual ele se refere às controvertidas relações entre as duas exigências fundamentais de que nasceram os Estados contemporâneos nos países mais desenvolvidos: *a exigência de limitar o poder e, como contraponto, distribuí-lo*. Com isso, o objetivo dos antigos era a distribuição do poder político entre os cidadãos, o que denominavam de liberdade; já para os modernos, o objetivo é a segurança nas fruições privadas, e chamam de liberdade as garantias acordadas entre as instituições para tais fruições.

A afirmação dos direitos naturais e a teoria do contrato social são duas concepções que possui uma relação intrínseca. Para ser legítimo, o poder político deve fundar-se no consenso daqueles sobre os quais será exercido e, portanto, sobre um pacto *entre* aqueles que se submetem a um poder superior *com* aqueles a quem esse poder é confiado. O que os une é a concepção individualista da sociedade: primeiro existe o indivíduo singular com seus interesses e carências, e depois a sociedade, e não o sentido inverso. O contratualismo moderno é uma reviravolta na história do pensamento político, sem ele, não seria possível a doutrina do Estado Liberal, sem individualismo não há liberalismo.

Segundo Bobbio (1987), liberdade e igualdade são valores antitéticos não podendo se realizar um sem limitar fortemente o outro, a única forma de uma igualdade compatível com a liberdade é *a igualdade na liberdade*, o que inspirou dois princípios fundamentais: a igualdade perante a lei e a igualdade dos direitos. Pelo primeiro, o Estado Liberal se identifica com o Estado de Direito. O segundo significa o igual usufruto, por parte dos cidadãos, de *alguns* direitos fundamentais garantidos pela Constituição.

O fato de que movimentos antitéticos como o liberal e o socialista tenham ambos o ideal democrático, pode fazer pensar que desde os séculos passados a democracia é uma espécie de denominador comum de todos os regimes que se desenvolveram nos países economicamente mais avançados. Mas o conceito de democracia não permaneceu o mesmo na passagem da democracia liberal para a democracia social. Podemos resumir que no binômio liberalismo - democracia, esta significa principalmente sufrágio universal; no binômio democracia - socialismo, democracia significa ideal igualitário.

Dilemas outros serão postos a matriz liberal no decorrer da história, como o surgimento de atores coletivos que de modo organizado reivindicam os pressupostos da igualdade formal, ou seja, o surgimento das reivindicações de uma classe operária por organização sindical, direitos sociais, sufrágio universal entre outros. Contudo, ressaltamos que a burguesia também se organiza e atua como um ator coletivo “contradizendo” os pressupostos individualistas da teoria liberal. Nesse sentido, o Estado passa a se relacionar com sujeitos organizados coletivamente e não mais com indivíduos isolados (FLEURY, 1987). O que se põe em jogo, não é uma visão liberal ou social de democracia se limitando a formas de representação, e sim, a criação de condições jurídicas e econômicas sociais concretas que possibilite uma democracia direta e representativa de fato.

As teorias apresentadas anteriormente têm sido amplamente empregadas para um melhor entendimento / (re) conhecimento da posição do Estado e da Sociedade da atualidade. No entanto, os limites do setor estatal nem sempre estão claramente definidos, o Estado não é

por excelência o local exclusivo de conflitos (inter e intra) entre as variadas organizações, uma vez que existem interesses vários em diferentes „setores“ do Estado que não são centralizados, mas se desenvolve em diversos grupos da sociedade civil e de atores estatais.

Segundo as formulações do filósofo francês Nicos Poulantzas, em seu conceito o Estado mantém uma autonomia relativa onde as políticas estatais não correspondem de modo exato e direto aos interesses coletivos, ou em longo prazo, aos interesses postos pela classe capitalista, contudo auxilia na manutenção e preservação do capitalismo ao longo do tempo. No que se refere ao conceito ampliado de Estado, Poulantzas não se limita apenas à difusão e implementação de “aparelhos privados de hegemonia”, ressalta também, a forte presença das agências estatais no setor econômico intervindo diretamente da produção do capital social global, nesse momento, o Estado capitalista exclui dessa intervenção boa parte dos seus mecanismos de legitimação e busca do consenso.

Seu trabalho sobre a autonomia estatal tem servido de base para especificar que esse tipo de crítica pode servir de resposta por considerar o que ocorre se gestores estatais não trabalharem a favor do funcionamento do capitalismo como uma sociedade de classes o que pode resultar em uma economia punida por greves e fuga de capital, maior desemprego, diminuição de receitas fiscais e problemas financeiros internacionais. A diminuição das receitas fiscais torna ainda mais necessária a contração de empréstimos da burguesia e devido a este último, se cobrará taxas de juro elevadas que leva o estado financeiro a sérios problemas econômicos<sup>12</sup>.

Ao propor um breve resgate de alguns pontos essenciais, não de toda a trajetória do pensamento liberal até sua versão neoliberal, mas partindo das influências concretas de seus principais teóricos demarcando a “evolução” dos conceitos de Estado e Sociedade até os nossos dias, interessamos para destacar que no pensamento liberal a relação entre sociedade civil e sociedade política não é dialética, sendo a primeira o local de desenvolvimento dos interesses econômicos privados, já a segunda, representa o espaço de exercício do poder político em prol do interesse público. Público e privado, sociedade política e sociedade civil são conceitos fundamentais na teoria liberal uma vez que o público advém da necessidade de coerção do privado, sendo o interesse público a expressão máxima da vontade geral tão combatida desde Rousseau.

Nesse ponto, o Estado do pensamento liberal é tido como um poder político autônomo que se exerce de modo coercivo e organizativo sobre os interesses privados sendo legitimado

---

<sup>12</sup>Para uma análise mais detalhada de seu pensamento ver POULANTZAS (1979).

na condição que o originou, defendendo a liberdade como elemento essencial para a construção de um novo sistema e uma nova sociedade.

Contrariando os pressupostos liberais, temos a vertente marxista onde o Estado é a expressão da Sociedade Civil e das relações de produção que nela se dão apontando que o Estado em sua natureza é um Estado de classe não podendo ser compreendido “fora” da sociedade, só em sua totalidade. Tais formulações são ampliadas devido o caráter universal do pensamento do autor sardo e sua teoria de Estado “ampliado” (sociedade política + sociedade civil), guerra de posição e guerra de movimento, elevando Gramsci a um dos pensadores marxistas, principalmente no que se refere à teoria do Estado e da revolução socialista.

Com o fim dos gloriosos “anos de ouro do capitalismo” somados a crise de sobre acumulação dos anos 1970, seguidas por duas crises do petróleo, as ditas crises fiscais dos Estados e o retorno da inflação levando-o a ingressar em uma nova fase de encaminhamento político e econômico elaborado por Hayek e aplicado na Inglaterra por Thatcher (1979), nos Estados Unidos por Reggae (1980) e na Alemanha com Kohl (1982) como forma de enfrentamento da crise do modelo keynesiano sendo consagrado como “a descoberta” - o pensamento neoliberal.

No Brasil, do final dos anos 1970 ao início dos anos 1980 com a “crise da dívida” encaminhou para uma nova relação entre Estado e sociedade civil, se tornando uma sociedade gramscianamente ocidental, com a burguesia assumindo definitivamente seu papel de classe dirigente. Em Gramsci, a distinção entre Oriente e Ocidente é meramente morfológica, e não geopolítica, são categorias gnosiológicas que designam uma mudança na forma política, indicando diferentes modos de formação econômico social. O Oriente está em uma “fase de investigação voltada para o mundo interior” (GRAMSCI, 2007b, p.101), nesse momento *o Estado é tudo e a sociedade civil primitiva e gelatinosa*, já nas sociedades ocidentais, há uma relação de equilíbrio entre o Estado e a Sociedade Civil, caracterizando esta última como forte e com uma relação equilibrada com a ação do Estado.

Ao analisar a distinção entre oriente e ocidente estabelecida no Estado brasileiro, Coutinho (2000) afirma que até aproximadamente os anos de 1930 o Brasil era um país com formação política social de tipo oriental devido aos resquícios da velha ordem, de uma economia oligárquica cafeeira e por uma forte característica corporativista que tentava incorporar ao aparelho do Estado o movimento sindical, uma subordinação corporativa dos sindicatos ao Estado que prossegue até a Constituição de 1988.

Após mais de 20 anos de ditadura, a Constituição Federal de 1988 dá lugar ao Estado de direito e a classe trabalhadora conquista a autonomia sindical. A sociedade brasileira “renasce” da ditadura predominantemente urbana, portadora de várias organizações, mais complexa, com isso, do tipo ocidental. O Brasil consolida sua “ocidentalização” com sua etapa de um capitalismo monopolista de Estado. Entretanto, com a crise da dívida de 1981-82, abre-se para a discussão do desmonte do Estado de bem-estar social antes mesmo que este tenha sido efetivamente implementado, uma vez que, o Brasil não experimentou plenamente o *Welfare State* e inicia-se, ainda de forma incipiente, a difusão da acumulação flexível entre nós. O país se prepara, ainda que embrionariamente, para acompanhar as novas determinações econômicas e ético-políticas do capitalismo mundial em sua mais recente fase de expansão.

No caso brasileiro, a globalização trouxe uma mudança radical na estratégia de desenvolvimento seguida desde 1950. Com a renegociação da dívida externa, que nos anos de 1990 obrigou o país a submeter-se às políticas de ajuste neoliberal, organismos internacionais e alguns governos centrais, em troca do retorno ao sistema financeiro internacional. Nesse contexto, Santos (2002) argumentava que o imobilismo do governo brasileiro iria cada vez mais, estender às outras instâncias federativas do poder estatal. Se esse fenômeno não fosse revertido, deveria aprofundar as desigualdades territoriais e acirrar o conflito (a guerra fiscal) de todas contra todas as unidades de Federação, em nível Estadual e Municipal.

Os argumentos neoliberais e as medidas liberalizantes de desregulamentação dos mercados comerciais e financeiros, de descentralização e privatização dos setores e empresas estatais mais produtivos, determinadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) como condição de tomada de empréstimos (Consenso de Washington) e garantia de seu pagamento soaram ao Brasil dos anos 1990 como o caminho inevitável a ser trilhado rumo à inserção ao novo mundo globalizado. Tais medidas não se restringiram ao âmbito econômico, seguiram com reformas estruturais que tiveram reflexo direto nas definições de políticas sociais e educacionais. Como também não foram implementadas de forma imediata e, sim, mediatizadas pelas correlações de forças locais.

A globalização, a aceleração intensa dos processos de internacionalização inerentes ao capitalismo e o desbloqueio dos limites sociais impostos ao capital pelas políticas do Estado de bem-estar social se realiza ideologicamente encobrendo os processos de dominação e de desregulamentação do capital instaurando no senso comum que a globalização do capital favorece a todos. O que vem ocorrendo, desde então, na verdade, é mais desigualdade entre as

nações, entre as classes e frações de classes, pois colocar todos no mesmo plano constituiu em um erro teórico e histórico.

Os avanços da sociedade capitalista geraram um processo de desigualdade social e econômica que se caracteriza em uma divisão estrutural desumana entre os que detêm a propriedade privada de capital e os que para se manterem, precisam vender sua força de trabalho em troca de remuneração gerando mais-valia para o capitalista, reduzindo a força de trabalho à mercadoria. A exploração do trabalho é legitimada através de ideologias como as noções de capital humano, sociedade do conhecimento e pedagogia das competências; falsificando a realidade, pois é identificado como um fenômeno social complexo, explicado numa mesma ordem de igualdade por fatores econômicos, sociais e culturais.

Com a processual globalização econômica que tem suas bases na privatização, desregulamentação e liberalização, vemos no Brasil, o desenvolvimento do fim do Estado Nacional desenvolvimentista, iniciando-se uma reconfiguração política, econômica e social, com uma reorganização estrutural a partir das crises conjunturais provenientes da ascensão inflacionária, do desequilíbrio do pleno emprego e da falta de controle do Estado gestor dentro da econômica keynesiana e a ascendente política monetarista.

Tais fatos nos remetem a uma tendência de expansão econômica em detrimento da autonomia dos sistemas político e jurídico *a dificuldade de impor decisões políticas e aplicar normas jurídicas as relações e organizações econômicas transnacionais resultam em limites à realização do Estado Democrático de Direito* (NEVES, 2006, p.218). Um Estado que deveria assegurar uma multiplicidade de procedimentos abertos a uma esfera pública heterogênea e universalista, acaba cedendo aos interesses do grande capital, através de uma globalização que ao mesmo tempo em que promove a ampliação do processo de produção e venda de mercadorias, aumenta a exploração das minorias, a pobreza associada à ampliação das desigualdades sociais se constituindo em um obstáculo ao funcionamento do Estado Democrático de Direito.

Assistimos a caminhada de submissão dos países de capitalismo dependente jugulados à liberalização, à desregulamentação aderindo políticas neoliberais financiadas pelo FMI entre outros organismos multilaterais, por meio de contraprestações (seguros bancários), impondo (contra) reformas que interferem e negam a identidade e a autonomia dos Estados Nacionais. Assim, à rearticulação dos países dependentes no âmbito do sistema mundial sob a hegemonia do neoliberalismo - América Latina, após o Chile, seguindo com o consentimento do Peru, México, Bolívia, Argentina e Brasil, sofrem a influência alarmante e ao mesmo tempo sutil resultando no que Leher (2003) denominou de *heteronomia cultural*.

A análise até aqui exposta nos indica que as definições de Estado e Sociedade Civil no contexto neoliberal, postos no Brasil desde os anos 1990, não são aleatórias, estas fazem parte de uma decisão política sustentada necessidade de se gerar uma redefinição do papel do Estado e por consequência uma redistribuição regressiva do poder favorecendo setores mais poderosos da sociedade. No discurso oficial, a sociedade civil está à imagem e semelhança das virtudes do “Terceiro Setor” e atividades voluntárias destinadas ao complemento, e por vezes até a substituição, das responsabilidades assumidas parcialmente pelo governo redefinindo o espaço público como uma esfera não estatal.

Se vivemos um momento de incertezas e inoperância política, torna-se pertinente o discurso de que a melhoria de muitos serviços se daria a partir da participação ativa dos movimentos sociais e as formas voluntárias de expressão da vida comunitária – o ativismo civil agindo como redentor, naturalizando a ausência de políticas públicas em setores específicos, despolitizando a sociedade civil desatando seus laços com o Estado.

Num momento em que referências centrais mudam de sentido, Estado, Sociedade Civil – entre outros – são conceitos que, no marco dos grandes enfrentamentos das forças sociais do capitalismo, merecem todo o rigor nas suas análises em função de sua particularidade histórica. Visões ambíguas e/ou reducionistas pode significar um alinhamento de classe muito diferente daquele originalmente visado pelas forças que visam transformações no contexto histórico, político e social de nosso país.

## 2 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO PARA UM ESTADO REFORMADOR

*A avaliação é um instrumento fundamental da reforma do Estado. Nenhum Estado moderno desenvolvido pode abrir mão da avaliação.*  
Zuccarelli

Nas últimas décadas tem se tornado hegemônico pensar a Universidade como um aparelho fundamental de produção de conhecimentos voltados para o desenvolvimento de produtos tecnológicos, haja vista o incentivo às pesquisas nas áreas tecnológicas e associadas a empresas, os ajustes curriculares principalmente nesses campos de conhecimento com a criação-modernização de novos cursos.

Neste capítulo, estaremos apresentando como essa reforma “modernizadora” na educação está diretamente atrelada à questão de governança e confronta o sentido histórico de autonomia da universidade, uma vez que propõe parcerias estratégicas com empresas adensadas aos financiamentos, incluindo a possibilidade de subsídios e empréstimos, que permitiriam fontes diversificadas de receita para melhorar a universidade, supostamente, a qualidade dos cursos e o desempenho escolar, a eficiência da gestão e, em alguns casos, possibilitar a promoção da equidade no acesso aos cursos superiores.

Nessa perspectiva contrarreformista, modelos avaliacionais com bases tecnocratas e neoliberais são eficientes e suficientes para apresentar uma imagem social das instituições, ainda tem servido como um mero instrumento de *ranking* de seleção dos indivíduos segundo os critérios do mundo do trabalho, apresentando-se como amostragem de comparação entre instituições, partindo de critérios eficientistas. Enfim, uma proposta fechada sem a menor pretensão de construção de consensos sobre princípios fundamentais ao *ethos* universitário que visem à qualidade da educação superior, melhora institucional e a formação permanente dos agentes da comunidade universitária.

## 2.1 Avaliação Institucional

No Brasil, o modelo de avaliação institucional proposto pela Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA) na elaboração do documento Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído sob a forma de Lei (nº 10861 de 14 de abril de 2004), sancionada pelo Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, e pelo Ministro da Educação seguinte Tarso Genro, tem como finalidades “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 de seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados” (Lei nº 10.861, 2004, p.9).

Entretanto, consideramos que existe uma complexidade no processo da avaliação por implicar um debate estrutural, ético e político, isto é, para além das dificuldades instrumentais ou tecnocráticas, nem pela dificuldade de se obter respostas claras e definitivas, e sim, pelo valor que as questões levantadas a partir da avaliação trazem para o debate político, ou seja, os impactos que tais questionamentos suscitam um processo de discussão, avaliação e autoavaliação. Nessa concepção, entendemos que para que seja significativa a avaliação, tornar-se essencial abordar questões fundamentais sobre as universidades, ultrapassando as questões facilmente visíveis e compreendendo a essência da Universidade em sua dimensão política, filosófica e ideológica.

Entendemos que um processo de avaliação institucional na educação superior implica na participação da comunidade acadêmica e científica na qualidade de sujeito histórico, superando a concepção de avaliação como um simples instrumento de mensuração a favor do mercado, e sim um processo que vise à qualidade social que envolve, além dos critérios da cientificidade, os valores de pertinência, a democracia ampla, a cidadania ativa e as dimensões públicas da vida humana. Neste momento, estamos nos remetendo à avaliação na perspectiva da totalidade histórica, não como um todo pronto e acabado que determina as partes, mas como uma totalidade a ser construída historicamente consistindo em submeter a si todos os elementos da sociedade, como nos afirma Kosik (2002).

A avaliação, somada ao qualificativo institucional, é concebida segundo Dias Sobrinho (1995) como uma iniciativa sistemática que busca uma compreensão global da Universidade, pelo reconhecimento e pela integração de suas diversas dimensões. Essa concepção de Sobrinho é uma construção coletiva de questionamentos que analisa, por meio de um

movimento articulado, o conjunto de estudos, análises, reflexões e juízos de valor que tenha força de transformação qualitativa da instituição e de seu contexto.

Já os estudos realizados por Gama (2008) afirmam que seria um contrassenso opor qualidade/quantidade ou subjetividade/objetividade, pois segundo Gramsci (1978), tal dicotomia demonstra uma falsidade, sendo a forma mais concreta e realista de abordá-la é desenvolvendo a qualidade de modo que este processo seja controlável e mensurável.

Na perspectiva de Gramsci, a falsa oposição de uma a outra, implica por manter intactas determinadas condições de vida social, nas quais algumas são pura quantidade e outras, pura qualidade. Assim, ao considerar uma e outra em interação complexa, significa construir uma elaboração teórica que pretende apreender o movimento do real, ou seja, a avaliação em sua totalidade. Gama ainda nos afirma ser esta a condição de superação das formas atuais de avaliação, por adquirir e ao mesmo tempo tentar contribuir para anulação das condições de vida social que dão mais valor ao trabalho intelectual, desqualificando o trabalho manual e reproduzindo concretamente a divisão social do trabalho.

Sabemos que as teorias de avaliação não são neutras e sempre correspondem a diferentes concepções sociais de mundo. Cada classe cria sua concepção de mundo, mas é a concepção da classe dominante que se torna hegemônica e é produzida e reproduzida constantemente, conforme nos afirma Marx e Engels em *A ideologia alemã*:

Os indivíduos que formam a classe dominante possuem, entre outras coisas, também uma consciência e, por conseguinte, pensam; uma vez que dominam como classe e determinam todo o âmbito de um tempo histórico, é evidente que o façam em toda sua amplitude e, como consequência, também dominam como pensadores, como produtores de ideias, que controlam a distribuição das ideias de sua época, e que suas ideias sejam, por conseguinte, as ideias dominantes de um tempo. (2008, p.78)

O simples argumento de estarmos aplicando uma avaliação construída em bases democráticas no âmbito da sociedade política burguesa não nos garante necessariamente práticas de democratização e emancipação e, tão pouco, é capaz de imprimir por si só, o caráter democrático e emancipatório à universidade. Está posto nessa perspectiva a necessidade de desafiar a lógica implícita nas políticas públicas de avaliação, pois estas não são neutras, elas ocultam significados diversos, produzem sentidos, consolidam valores, afirmam interesses, provocam mudanças, transformam.

Um sistema de avaliação pode ser um poderoso meio com funções de contribuir para o consenso no sistema de metabolismo social do capital que, segundo Antunes, tende a construir “uma poderosíssima estrutura totalizantes de organização e controle do metabolismo societal,

à qual todos, inclusive os seres humanos, devem se adaptar” (ANTUNES, 2006, p.23). Assim como as demais coisas que perpassam a sociedade, a avaliação está inscrita no contexto que a circunda em um determinado todo, nem sempre expresso e percebido explicitamente. Nesse sentido, cabe-nos identificar as determinações e as mediações que inserem um processo de avaliação como objeto singular, observada em sua singularidade e no seu significado, nos possibilitando identificar as contradições presentes em seu interior.

Consideramos que a avaliação deve buscar ir além da medição e de aspectos performáticos, aderindo à discussão, o sentido e a existência das instituições de ensino superior na sociedade, entendendo suas funções múltiplas, reconhecendo que o conhecimento produzido em seu interior além de ser requisitado como força produtiva, também é instrumento de disputas. Nessa perspectiva, reconhecida como possibilidades emancipatórias, a avaliação não se apresenta apenas como prática produtora de juízos de fatos, coletas de informação, medida de controle e desempenho. Seu processo requer uma reflexão dialógica tanto sobre a prática quanto sobre o objeto e os efeitos da avaliação.

Segundo os estudos realizados pela CEA, o conceito de avaliação que se constitui tem como princípio central a ideia de integração e participação como essenciais na construção de um sistema nacional de avaliação, concebendo-a como um processo que atenda a dimensão formativa de modo integrado a um processo de modernização da sociedade, incorporando as dimensões cognitivas e as perspectivas críticas das funções postas a Educação Superior em seu contexto nacional e internacional.

Para atender os objetivos do presente estudo, torna-se pertinente determos aos pressupostos que dirigiram os trabalhos da CEA e sua conformidade com a necessidade de transformar a Educação Superior e alinhá-la com os anseios sociais de: democracia, cidadania participativa e desenvolvimento nacional; valorização das IES como instituições estratégicas para as políticas setoriais nas áreas científicas, tecnológicas e sociais; preservação dos valores acadêmicos de liberdade, pluralidade, reflexão filosófica; afirmação do papel do Estado na constituição do sistema nacional de educação superior e valorização da missão pública das IES com qualidade acadêmica e gestão institucional ajuizadas a partir do processo avaliativo.

Os pressupostos apresentados anteriormente nortearam as bases dos princípios, critérios e premissas que servem de fundamentação conceitual e política do SINAES elaborado pela CEA. Em seguida, apresentaremos tais princípios, obedecendo à mesma ordem em que são enunciados no documento original. Entretanto, para análise do estudo aqui realizado estaremos seguindo com algumas considerações em uma tentativa de revelar as direções e os interesses subjacentes da referida comissão.

O primeiro princípio reafirma a Educação como direito social, conforme declarada em nossa Constituição Federal de 1988, e fundamenta a responsabilidade social das IES: “*a educação é um direito social e dever do Estado*” (SINAES, 2004, p. 86). Trata-se de uma reafirmação que, provavelmente, exprimia a grande expectativa da sociedade civil brasileira com a vitória do candidato a Presidência da República Luis Inácio Lula da Silva, mas não condiz com a continuidade do processo reformista-privatista na educação, instalado no Brasil mais efetivamente a partir dos anos 1990, com a contrarreforma do Estado operada pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Logo, tal reafirmação não ultrapassa os ditames das políticas neoliberais ainda em curso, em meio a um processo de desresponsabilização do Estado na garantia da educação.

Os valores que a CEA difunde para as IES estão presentes nas “pautas valorativas hegemônicas das relações de forças sociais e políticas de um determinado momento histórico” (SINAES, 2004, p.84), este é o seu segundo princípio: *Valores sociais historicamente determinado*. A comissão ressalta a autonomia da IES como condição para que possa criar, pensar, criticar, aprender conhecimentos e educar, colocando a autonomia universitária como condição *sine qua non* da avaliação. Neste momento surge uma indagação, de que valores a comissão se refere, seriam os mesmos que são determinados socialmente e que fazem parte das pautas hegemônicas?

Se partirmos dos valores presentes na agenda clássica neoliberal, devemos destacar o mérito individual, a concorrência, competição, flexibilidade, adaptabilidade, resiliência, estes e muitos outros estão implícitos na proposta de avaliação insitucional do SINAES. Num primeiro momento, são apresentados como novos valores necessários à conservação e utilização adequada dos recursos do meio ambiente, equilíbrio na distribuição da riqueza, não discriminação e participação ativa na tomada de decisões de caráter coletivo procurando formas de pensar e regular ações baseadas em compromisso interpessoal e na responsabilidade individual e coletiva. Estes poderiam ser considerados como sendo orientados por critérios e objetivos humanos, ou seja, dispostos a que a humanidade adquira controle sobre o capital, não fosse a abrangência do capitalismo. Sua viabilidade produtiva - totalitária por excelência – depende de sua própria capacidade de controle e gestão sobre o ordenamento dos recursos e populações atuando de modo a evitar possíveis fissuras na estrutura assumida pelo capital mundializado e determina ações para diminuir as desigualdades entre nações ricas e pobres evitando conflitos de qualquer ordem.

A autonomia proposta às IES é apenas para buscar níveis elevados de eficiência limitando-se a criar, pensar, criticar, aprender, produzir conhecimentos e educar, porém

subordinado as preferências hegemônicas e temporais com docentes flexíveis adequados às demandas momentâneas.

*Regulação e controle* é o terceiro princípio que a Comissão Especial de Avaliação reconhece ser legítimo e que imputa a responsabilidade regulatória e controladora do Estado, avançando no nível de coerência interna do projeto de avaliação institucional que propõe: o SINAES. Ao situar o Estado no centro da regulação e do controle, fica claro o modelo ideológico e político que está operando no modelo de gestão das instituições de educação superior, onde as regras do jogo capitalista são ditadas pelo Estado, ou por seus agentes físicos e jurídicos. Na proposta da CEA, o controle a ser realizado pelo Estado é feito por meio de avaliações contínuas, fato crescente nos últimos anos no Brasil abrangendo desde o desempenho dos estudantes, o avanço dos docentes, os impactos das ações governamentais em prol da educação e da gestão escolar.

A proposta de avaliação institucional da CEA tem como quarto princípio *a prática social com objetivos educativos*, concebendo a avaliação como formativa e educativa na medida em que questiona a qualidade e a quantidade das atividades científicas, pedagógicas e das relações sociais e profissionais, os significados da formação e dos conhecimentos, o avanço da ciência e a participação ativa dos indivíduos.

Em seu quinto princípio, *respeito à identidade e à diversidade institucionais em um sistema diversificado*, a CEA reconhece as diversidades existentes na educação superior e a sua crise de identidade. Ambas as causas se atribui à necessidade de se criar instituições com diversas formas e concepções e à incapacidade de atender satisfatoriamente os urgentes desafios provenientes das demandas dos governos, organismos multilaterais e do mercado, assim como de outras relacionadas à produção e inovação tecnológica e inserção ativa no mundo globalizado.

O princípio da *globalidade* propõe a interação e a integração entre as partes em um todo coerente com relação aos sujeitos e ao objeto e supõe a integração do sistema de avaliação de nível superior com os processos avaliativos realizados no âmbito da IES. Um corresponde ao Estado, encarregado de articular o sistema e integrá-lo em termos conceituais e práticos, de modo a compor uma visão global para fins regulatórios implementando medidas e ações necessárias. O outro contempla os processos avaliativos em sua dimensão e estrutura sem se reduzir a um ou a poucos aspectos. A globalidade é central para a construção de um sistema de avaliação que abranja as dimensões internas, institucionais e suas manifestações externas e de sistema.

Por ser objeto de disputas e ter centralidade nas reformas, a CEA reconhece que para ultrapassar os limites da técnica a avaliação deve ter *legitimidade* ética e política com base em seus propósitos proativos, respeito a pluralidade, participação democrática e qualidade profissional e cidadã de seus atores.

Segundo Gama (2009) a proposta do “novo” sistema de avaliação da educação superior é cercada de cuidados tendo sua legitimidade apresentada como uma necessidade afirmadora de valores, os quais precisam ser aceitos e livremente assumidos de modo consensual pelos docentes, estudantes e funcionários técnico-administrativos. Justifica o seu existir apelando para a prevalência de valores exigidos pela sociedade. O que está sendo proposto na prática é um momento de superação das tendências concentracionistas e centralizadoras do Exame Nacional de Cursos – ENC, conhecido como Provão, por uma cultura avaliativa assumida como legítima, consensual pautada por princípios éticos e políticos subjulgando o homem, sua assimilação e seu apassivamento à força do sistema e da cultura avaliativa subsumindo a consciência dos homens aos desígnios do poder.

O último princípio é de suma importância por internalizar uma cultura avaliacional que deve funcionar como autoimposta, camisa-de-força das determinações causais do capital, conforme nos anuncia os estudos de Mészáros (2005). A *continuidade* visa a produzir o consenso, pois a descontinuidade seria a negação de todo o projeto de avaliação das IES, pois segundo a CEA, ela impede a comunidade acadêmica de assumir de modo ativo as responsabilidades e produz uma falsa ideia de avaliação reduzida a um determinando instrumento tomado como o único meio avaliacional ou a sua simples aplicação como sendo a própria avaliação.

Ao compreendemos o SINAES para além de um sistema de avaliação em si, ou seja, como um conjunto de relações concretas resultantes das ações dos sujeitos sociais, de fato, como fenômeno que ele se apresenta estruturado, se desenvolve e se objetiva como produção social do homem. Analisá-lo a partir desses pressupostos, significa situá-lo na totalidade de relações que o determinam, sem considerar que tais relações sejam de ordem econômica, política, social e cultural. Conforme nos afirma Ciavatta (2001), com base em Marx, e que nos dá legitimidade ao que estamos afirmando, na medida em que o objeto singular é visto a partir de sua gênese nos processos sociais mais amplos.

## 2.2 Uma tática de resistência – O PAIUB

Documento relevante sobre o histórico da avaliação institucional das universidades no Brasil, elaborado entre 1993-1994 na gestão de Itamar Franco, em meio a um amplo debate sobre o tema em questão, foi o Programa Nacional de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB<sup>13</sup>. Realizado a partir da criação de uma Comissão Nacional de Avaliação, com o objetivo de conduzir politicamente o processo de avaliação institucional, coordenado pela Secretaria de Ensino Superior (SESu) e o Ministério da Educação e Cultura (MEC), em parceria com alguns setores das universidades brasileiras e das associações nacionais de pró-reitores (Graduação, Pesquisa e Pós-graduação, Extensão e Planejamento e Administração) e por representantes de quatro associações nacionais de universidades (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior - ANDIFES, Associação Brasileira de Reitores da Universidades Estaduais e Municipais - ABRUEM, Associação Nacional das Universidades Particulares – ANUP e Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas – ABESC). Tendo ampla aceitação devido ao número de IES públicas e privadas que aderiram ao Programa, que foi formulado pelas universidades federais e pela comissão que os representava, sendo seus princípios básicos: *Globalidade* (ou seja, todos os aspectos da vida de uma universidade devem ser, em princípio, avaliadas), *não-comparabilidade*, *respeito à identidade institucional*, *não-premiação ou punição*, *participação voluntária* e *legitimidade política* (MEC/SESu, 1994, p.7-11).

O caráter institucional e global da proposta apresentada pelo PAIUB possibilitaria às universidades desencadearem seus processos de avaliação institucional antes da esfera de controle do Estado (PALHARINI, 2001). Dentre as características que imprimiu ao processo avaliativo, Palharini destacou-lhe o “caráter institucional, a globalidade, participação dos diferentes segmentos, avaliação interna / externa e reavaliação, continuidade, sistematização, legitimidade política e técnica do processo”, bem como politicamente a sua “pertinência, seu significado e sua adequação como tática de resistência”, em particular às investidas do MEC no sentido de regular e monitorar o sistema de ensino superior. O apelo à participação dos diferentes segmentos da comunidade acadêmica constituiu um avanço em termos políticos, e

---

<sup>13</sup> Inobstante a importância do Programa enquanto marco de uma autonomia das universidades e sua proclamação anti-intervencionista, ressalto que uma análise mais detalhada do PAIUB não será abordada, tendo em vista que o mesmo não faz parte dos objetivos de estudo. No entanto, sua relevância para o contexto da avaliação institucional das Universidades se deve ao conjunto de avanços relativos à política que seria implementada no governo FHC. Para uma análise detalhada ver Palharini, 1998.

correspondeu, sem dúvida, aos anseios e às estratégias de redemocratização da sociedade brasileira consentâneos com a reabertura política e a promulgação da Constituição de 1988, a chamada Constituição Cidadã.

De acordo com os objetivos do PAIUB, a parceria entre governo e universidade se daria no reconhecimento de que a avaliação era válida para elevar os níveis de qualidade da atividade acadêmica (ensino, pesquisa e extensão), resultando em procedimentos e princípios avaliacionais conduzidos pelas instituições de ensino superior, ou seja, a hegemonia política do processo de formulação da política de avaliação pertencia às lideranças universitárias que definiriam os termos e as condições sob as quais a avaliação deveria ocorrer.

No ano seguinte a publicação do PAIUB, temos a eleição de FHC em 1994 com a nomeação de Paulo Renato de Souza para Ministro da Educação e uma proposta política que retorna a combinação: financiamento das IES públicas, autonomia universitária e avaliação, somado à promulgação de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que trata a avaliação de forma ampla e cria um Conselho Nacional de Educação com a missão de analisar e emitir pareceres sobre os resultados dos processos avaliacionais da educação superior.

Com o governo FHC e os novos dirigentes do MEC, inicia-se uma “outra” política de avaliação e, por consequência, outra relação entre governo e os setores de educação superior. Estabelecendo “procedimentos para o processo de avaliação” com o Decreto nº 2.026, em 10 de outubro de 1996, que especifica os procedimentos de avaliação e desempenho das IES em ensino, pesquisa e extensão, a avaliação das condições de oferta do ensino de graduação das IES, pelos resultados dos Exames Nacionais e pela avaliação da pós-graduação por área de conhecimento, sem fazer nenhuma referência ao já instituído pelo PAIUB, sendo retificado com a Portaria nº 302, de 07 de abril de 1998 que complementa a regulamentação do processo de avaliação nas instituições de ensino superior que especifica que o processo será realizada pela SESu, no âmbito do PAIUB.

Seguindo um processo de formulação complementemente diferente do PAIUB, sem a participação dos setores universitários ou de atores do campo da educação superior, foi implementada uma nova política de avaliação – o Exame Nacional de Curso (ENC) conhecido popularmente como “Provão”, promulgada pela Lei nº 9.131 de 24 de novembro de 1995, com a finalidade do exame sendo definida em seu Art. 3 inciso 1º, como destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação. Nesse sentido, o objeto da avaliação consiste na performance do aluno, centralizada e coordenada por agência nacional (MEC, INEP, SESu) com uma abordagem

voltada para *indicadores de resultados*, decorrência de uma proposta de política de avaliação implementada de *cima para baixo*, que de acordo com Gomes (2003)

(...) exprimem o ímpeto para medir, e assim fazendo, para comparar resultados medidos; segundo, „princípios“ tais como participação compulsória e condicionalidade no uso dos resultados anunciam um elevado grau ou potencial de controle e regulação estatal; (...) comparação através dos resultados leva, com raras exceções, a publicação em formato de *ranking*; e por último, do ponto de vista da política do governo FHC para o ensino superior, a publicação dos resultados deve engendrar uma variada, porém saudável resposta dos agentes constituintes do mercado do ensino superior (estudantes-consumidores, pais e outros clientes) para com os serviços prestados pelas IES e, como consequência, a prática moderna da competição entre as IES. (GOMES, 2003, p. 133).

### 2.3 Entre Planos e Metas: do PAIUB ao SINAES

No início de nossa pesquisa ressaltamos que a promulgação do SINAES como Lei se deu meses após a posse do Presidente Luis Inácio Lula da Silva como resposta às críticas ao Exame Nacional de Cursos (Provão), em um cenário político no qual a eleição de um ex-líder sindical e de origem operária impunha considerar os interesses dos trabalhadores e ampliar a participação política de frações da sociedade civil.

Ao propor avaliar as Instituições de Ensino Superior (IES), o SINAES tendeu a superar o tecnicismo e o eficientismo característicos do ENC e, apenas aparentemente, retomou alguns elementos constitutivos do PAIUB ao prever a utilização de procedimentos e instrumentos diversificados, assim como a autoavaliação e a avaliação externa *in loco*. Seus objetivos, ao contrário do ENC, não se fixaram nos cursos oferecidos para identificar o perfil das IES e o significado de sua atuação, mas na ênfase em suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, abrangendo ainda sua missão e plano de desenvolvimento institucional; suas políticas de ensino, pesquisa, pós-graduação, produção acadêmica, bolsas de pesquisa, monitoria e demais modalidades; responsabilidade social; comunicação com a sociedade; políticas de pessoal, aperfeiçoamento e condições de trabalho; organização e gestão da instituição; infraestrutura física; planejamento e avaliação; políticas para os estudantes e sustentabilidade financeira.

O SINAES, nestes termos de uma perspectiva histórica, não resultou de uma evolução do PAIUB e ENC, mas de uma determinada realidade temporal, com uma sociabilidade específica que difere daquelas nas quais se desenvolveram os anteriores. As determinações

fundamentais de seu sentido e direção estão distantes daquelas dos sistemas avaliativos precedentes. Considerar sua gênese como resultante de um processo evolutivo seria assim um equívoco, e, sobretudo, nos levaria a um alinhamento à teoria social evolucionista, que admite a possibilidade de sua evolução com o passar dos tempos.

Até o início da década de 1980 a produção acadêmica no âmbito da temática da Avaliação Institucional e da Avaliação da Educação Superior tinha pouco destaque, ao final desse período houve um crescente interesse de modo que os periódicos de circulação nacional publicavam, em média, um artigo por mês a respeito do assunto.

Nesse contexto, surge à primeira proposta de avaliação da Educação Superior no país, temos em 1983 o Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU, que consistia em uma análise de dados institucionais coletados por meio de questionários respondidos por docentes, discentes, dirigentes universitários, além de estudos específicos para apreender os impactos da Lei nº 5.540/1968 quanto à estrutura administrativa, à expansão de matrículas, vinculação com a comunidade, características do corpo docente e técnico administrativo, à relação entre atividades de ensino, pesquisa e extensão. Temos no modelo do PARU dois temas básicos: gestão e produção/disseminação de conhecimentos, utilizando-se da análise de dados institucionais colhidos por meio de roteiros e questionários preenchidos pelos docentes, discentes e administradores.

A partir de 1985, surge no Ministério da Educação e Cultura – MEC uma outra proposta de avaliação da Educação Superior que nasce a partir de uma Comissão de “Alto Nível”: Grupo Executivo para Reforma da Educação Superior (Geres), que utiliza uma concepção de avaliação como controle de qualidade, apresentando-a como um contraponto à autonomia da IES, ressaltando as dimensões individuais do aluno, dos cursos e da instituição, mas mantendo as preocupações com as dimensões institucionais. Os resultados desse controle da qualidade das instituições implicariam na distribuição, ou não, de recursos públicos que deveriam ser direcionados para os „Centros de Excelências“ ou instituições com padrões internacionais de produção acadêmica.

Inobstante suas intenções democratizantes, vale destacar que o PAIUB ainda assim deve ser visto como parte inseparável do sistema sociometabólico de controle para a viabilidade produtiva do capital.

Embora tenha recebido ampla adesão pelas universidades brasileiras o que se propunha não era uma proposta de avaliação com potencial de emancipação social tal como as bases que Marx nos propõe, afirmando não ser possível uma “a verdadeira solução do antagonismo entre o homem e a natureza, entre o homem e o homem, a resolução definitiva

do conflito entre existência e essência, entre objetivação e autoafirmação, entre liberdade e necessidade, entre indivíduo e gênero” (MARX, 1974, p. 14). Suas bases neoliberais e de qualidade total das atividades fins das IES, pretendiam uma forma de sociabilidade que para tornar viável sua produtividade, foi capaz de frustrar todas as tentativas que se interpunham à sua trajetória incluindo os movimentos que eventualmente acenavam alternativas coerentes, abrangentes e contrárias ao controle sociometabólico e à reprodução social.

Apesar de propor um projeto avaliativo com a participação de todos, com emancipação e autonomia, no âmbito do Estado classista e neoliberal ainda não temos no PAIUB a expressão máxima de uma avaliação emancipatória, este ainda é parte integrante de uma estrutura hierárquica de comando do capital, agindo de modo a atender em sua eficiência e eficácia de reprodução.

A legislação que se segue após o PAIUB, Portaria Nº 1885/94, Medida Provisória Nº 1.018, de 8 de junho de 1995, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Nº 9.394/1996) e do Decreto Nº 2.026, de 1º de outubro de 1996, todas sancionadas no governo do presidente FHC, cuidaram de esvaziá-lo como instrumento político para a avaliação das IES e de apresentar à Nação outro sistema de avaliação, mais coerente com a reestruturação do Estado em bases neoliberais.

Partindo da legislação apresentada anteriormente, progressivamente novos mecanismos de avaliação foram implementados: O Exame Nacional de Curso (ENC), realizado por alunos concluintes da graduação, a Análise das Condições de Ensino (ACE), a Avaliação das Condições de Oferta (ACO) e a Avaliação Institucional dos Centros Universitários. Tais resultados tiveram ampla divulgação na mídia servindo como instrumento de classificação das instituições de Ensino Superior além do estímulo à concorrência entre elas.

Com a promulgação da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, institui o Exame Nacional de Curso – ENC, documento o qual se determinava a realização de avaliações das IES tendo o objetivo de mensurar periodicamente a eficiência dos cursos de graduação. Partindo de uma proposta diversa do PAIUB, o referido modelo tinha os cursos de graduação como objetos de avaliação aferindo-lhes a qualidade a partir do desempenho dos formandos para então considerar as tomadas de decisão futuras relativas aos cursos oferecidos pelas universidades sem alusões democratizantes do processo avaliacional predominando uma característica vertical, mas ainda sim realizou sete avaliações nacionais tendo sua última edição em 2002.

Valendo-me dos estudos de Gama (2010), o juízo valorativo do INEP/MEC, não obstante a existência de “certa rejeição às propostas avaliativas”, o ENC teve “ampla aceitação, valorização e reconhecimento” (MAIA FILHO, PILATI E LIRA, 1998). Porém, ao contrário de seus aspectos positivos explícitos no discurso oficial, as críticas a ele foram muitas e variadas. Já para Ristoff, não houve diferenças entre a avaliação e o monitoramento que o Provão fez das universidades em relação às avaliações de empresas, feitas pelas mesmas, chegando a temer que a opção pela universidade operacional se hegemonizasse em detrimento da “universidade de verdade e pudesse vir a significar a opção pelo *bárbaro* (grifo do autor) altamente qualificado em oposição ao *cidadão* (idem) altamente qualificado” (RISTOFF, 2002, p. 25).

Para um dos principais teóricos do SINAES, José Dias Sobrinho, o ENC parte de uma perspectiva epistemológica com base nas ciências positivistas e suas colocações sobre o referido modelo de avaliação acabam por “confundir avaliação com ciência” e porque a verdade científica que construía era “uma noção ideológica alimentada especialmente nos campos da ciência dura pelos quantitativistas puros” (DIAS SOBRINHO, 2005, p.18).

Nas análises realizadas por Oliveira (2003), que parte de uma reflexão social e política comprometida com a democracia e a republicanização do Estado brasileiro, sem um engajamento mais direcionado à temática avaliacional, nos permite entender o ENC no contexto da proposta de governo do então presidente FHC, como um instrumento que corresponde às “tendências concentracionistas e centralizadoras do capitalismo contemporâneo”. Suas análises permitem-nos ressaltar dois fatos importantes no tocante das observações pertinentes as políticas avaliacionais: a primeira seria os indícios que está em gestação uma sociedade de controle, que escapa aos rótulos simples do neoliberalismo, e a segunda, que raras vezes se viram controles estatais tão severos e intervenções tão pesadas. Segundo Oliveira, a ciência social já nos havia advertido sobre o acirramento dos mecanismos de controles e de economias estabilizadas, as quais a burocracia encerra e aniquila a democracia. Citando Marx, Oliveira remete-nos ao caráter determinante e inapelável das formas capitalistas que, de modo sempre superior, se sobrepõem às vontades dos indivíduos e as instituições.

Vale destacar que se podemos observar no PAIUB uma preocupação voltada para o processo e a missão da instituição na sociedade, no ENC a ênfase está voltada para os resultados, produtividade, eficiência, controle do desempenho frente a um padrão estabelecido de prestação de contas. No PAIUB havia uma referência à globalidade institucional compreendendo as dimensões das funções das IES, já no ENC, o foco principal está no Curso,

em sua dimensão de ensino, tendo uma função classificatória, construindo as bases para uma fiscalização, regulação e controle por parte do Estado, baseada na lógica de que a qualidade de um curso é igual a qualidade de seus alunos.

Ao propor modelos de avaliação da educação superior impostos de modo vertical e excludente típicos de uma pequena política<sup>14</sup>, ou inserindo o país em uma “fase de dependência desejada”, como bem nos coloca a autora Leda Paulani (2008), cuja observação nos serve como uma luva para o duplo movimento presente neste processo, tendo em vista que de um lado temos a pressão sofrida pela universidade e, por outro, a imposição das próprias universidades à comunidade acadêmica para obtenção do financiamento necessário à sua sobrevivência.

Como se pode observar no SINAES, PAIUB e ENC estão presentes diferentes concepções que os constituem, posições político-ideológicas e objetivos impregnados de elementos e ações que instauram perspectivas de futuro, os três modelos avaliacionais apresentados resultam do processo de vida real dos homens, são processos vividos com intensidade. Nossa capacidade de apreender as relações que estabelecem entre si nesses processos permite-nos entender as possibilidades que são criadas pelos sujeitos em determinados espaços e tempos.

Os sinais de respostas aos questionamentos presentes na referida pesquisa encontra-se pronta e explícita no documento básico que apresentou o SINAES à nação brasileira. A preocupação de adequar as universidades àquele movimento do capital é evidente já na introdução do documento:

A partir da década de oitenta, os países industrializados e os latino-americanos, empreenderam importantes reformas em seus sistemas de Educação Superior. Nestes últimos anos, com a emergência de um mercado educacional globalizado, as reformas neste nível de ensino se dinamizaram, de modo especial diversificando os provedores, os tipos de instituições, os perfis dos docentes, disponibilizando novas ofertas educativas, ampliando as matrículas e apresentando um aumento crescente das demandas e da competitividade. Por outro lado, a globalização educacional e a internacionalização do conhecimento, em resposta aos desafios da globalização econômica, trazem consigo o enorme desafio de a educação superior conciliar as exigências de qualidade e inovação com as necessidades de ampliar o acesso e diminuir as assimetrias sociais. (SINAES, 2004, p. 15)

---

<sup>14</sup> Para Gramsci a pequena política é entendida como a práxis manipulatória onde as lutas de poder se dão em uma estrutura já estabelecida “compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política.” (GRAMSCI, 2007, p. 21)

Valendo-me dos estudos de Silveira (2007), que afirma haver um movimento contraditório do desenvolvimento da técnica, ciência e sociedade a partir da década de 1990, por ter a importância do conhecimento imbricada aos sentimentos de inovação do ser humano na direção do avanço tecnológico que implica um salto qualitativo por introduzir recursos energéticos e materiais refletindo nas novas formas de organização e gestão do trabalho e da produção, levando boa parte das instituições brasileiras a se adaptarem aos “novos tempos”, para se tornarem competitivas no mundo globalizado.

Como se pode inferir a subsunção das universidades ao movimento do capital pressupõe reformar as IES e inseri-las em um novo contexto histórico de mercado educacional globalizado, internacionalização do conhecimento e de globalização econômica. Não por acaso, a produção de conhecimentos e técnicas passa a ser vista como valiosos capitais econômicos e a avaliação institucional se justifica pela necessidade de o Estado assegurar e regular a qualidade daquela produção, assim como garantir o uso adequado dos recursos públicos, dar fé pública (*accountability*) e orientar o mercado consumidor dos serviços educacionais. O aumento significativo do aparato normativo e da ênfase nos resultados ou produtos revela-se nesses termos como autêntica contradição. Se de um lado há esse aparato, de outro o SINAES coloca centralidade no sistema de participação e conclama “todos os membros da comunidade educativa – professores, estudantes, funcionários, ex-alunos e outros grupos sociais – devem se envolver, juntamente aos representantes do governo, nos processos avaliativos, realizando ações coletivamente legitimadas”. Para Sader (2010) não é de se estranhar essa contradição porque está sendo a característica desse governo, não obstante o forte apoio das forças do campo popular, afirma ser esta uma era híbrida, composta por continuidades e rupturas.

#### **2.4 A “Década Reformadora” no contexto da (re) configuração do Estado**

A citação que dá início a este capítulo, afirma que "a avaliação é um instrumento fundamental da reforma do Estado. Nenhum Estado moderno desenvolvido pode abrir mão da avaliação" (DIAS SOBRINHO apud ZUCCARELLI, 2003, p. 97). Isso posto, podemos assegurar que a avaliação é um valioso instrumento de diagnóstico interno (autoavaliação) e

externo, que vem adquirindo uma importância crescente, principalmente a partir dos anos 90, que "(...) podem ser chamados de década da avaliação" (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 98).

Centrar apenas na avaliação pela reforma e vice-versa não justifica as demais políticas de que esta também faz parte; seria justificar a avaliação por ela mesma. As argumentações de Sobrinho nos indicam que "não há avaliação num espaço de tempo de ideias; se esta é o objeto de um processo concreto de avaliação, é preciso ter acordos estabelecidos e produzidos pelos atores desse campo nas dinâmicas contraditórias de suas atuações" (DIAS SOBRINHO, 2003, p.100).

As contrarreformas que vêm sendo empreendidas compreendem-se a partir de uma apreciação ampla, apresentando um caráter avaliativo tendo centralidade na atualização do Estado, e vem sendo apressadas neste momento histórico, onde o arquétipo almejado pelo atual Estado é o que este próprio pretende para a educação superior.

Tendo como principal mentor desse modelo de reforma no Brasil o ex-Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luis Carlos Bresser Pereira, que em livro organizado com Peter Spink (2006), apresenta-nos as características básicas da administração pública gerencial, sendo o principal a administração do Estado Gerencial, e conseqüentemente as instituições, tendo sua orientação voltada para o cidadão, suas necessidades e perspectivas como consumidor de serviços, outras são: a obtenção de resultados, concessão de grau limitado de confiança aos funcionários públicos, incentivo à criatividade e à inovação, descentralização dos serviços, controles rígidos sobre os desempenhos com base em indicadores.

Destacamos que uma das principais mudanças propostas pela atual reforma administrativa é a de substituir a desconfiança generalizada nos funcionários públicos e políticos por "um grau ainda que limitado de confiança" (BRESSER PEREIRA, 1996). Nesse caso, a maior autonomia para administrar é balanceada pelo compromisso com os resultados a serem atingidos, e pela transparência das informações sobre desempenho institucional – por meio do contrato de gestão. Trata-se da mudança sobre o que controlar: o controle não será mais exclusivamente sobre processos, mas fundamentalmente sobre resultados, está posto nesse momento a importância da avaliação.

No Brasil, a partir de 1930, o Estado era tido como agente principal do processo de modernização e a partir de 1950 de desenvolvimento do país, vigorando nessa fase histórica (da década de 1930 até 1980) o intervencionismo estatal. Nesse sentido, o presidente FHC e sua equipe de governo estavam convictos de que esta fase foi superada, sendo necessária uma profunda reforma no Estado para *adequar-se* a "nova era" globalizada. O conjunto de

políticas econômicas implementadas teve como meta elevar o país a patamares mais competitivos no cenário internacional, como condição de retomada do crescimento econômico e distribuição de renda e riqueza.

O Plano Real somado à eleição de FHC como presidente permitiram a consolidação da era neoliberal no Brasil, uma atuação no sentido de “*arrumar o país*” cuja tarefa não era apenas do governo, mas de toda a sociedade com uma proposta que se inicia com a estabilização da economia, retomada do crescimento econômico, justiça social, redução da pobreza, elevação dos níveis de escolaridade, capacitação de recursos humanos, expansão do mercado interno, participação da sociedade civil organizada, desenvolvimento sustentável, entre outros. No entanto, o grande desafio era por em prática tais propósitos, tendo em vista a complexidade dos problemas postos e os interesses em jogo.

O documento elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Cadernos MARE) na gestão de Bresser Pereira, era o *conteúdo* que daria *forma* a contrarreforma burguesa em andamento no país. De acordo com o documento, a Reforma do Estado envolve quatro problemas essenciais para o seu fortalecimento: 1- a delimitação do tamanho do Estado; 2- a redefinição do papel regulador do Estado; 3- a recuperação da governança ou a capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo e 4- o aumento da governabilidade ou a capacidade do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

Grosso modo, o documento destaca que o Estado deixa de ser o responsável pelo desenvolvimento econômico e social, pela produção de bens e serviços, passando a exercer a função de regulador do desenvolvimento sendo o setor privado responsável por sua execução, ou seja, supremacia do mercado, uma política de privatização, um setor público, porém “não-estatal” subsidiado parcialmente pelo Estado executando serviços agora denominados como *não exclusivos* do Estado (como por exemplo, educação e saúde). Ressaltamos que esta lógica perpassa a maioria (ou todas) das propostas, planos e programas executados no Governo FHC.

A reconfiguração das ações do Governo FHC pode ser subdividida em dois momentos, um *pré* e outro *pós*-Consenso de Washington (que contou com a participação de Bresser-Pereira como representante do governo brasileiro). Em seu primeiro mandato, *pré-Consenso de Washington*, temos os cortes de verbas destinadas às políticas nas áreas sociais, privatização, altas taxas de juros, verbas do orçamento da União como garantia de pagamento da dívida externa, altas taxas de desemprego e desigualdade econômica e social no país. Já no segundo mandato, seu discurso para reeleição é ratificado pelas perspectivas *pós-Consenso - a inclusão dos excluídos*, tornando o alívio à pobreza tema central de suas políticas além de

uma política nacional de geração e transferência de renda (Programa de Geração de Emprego e Renda, Programa Meu Primeiro Emprego, Programa Jovem Empreendedor, voluntariado). De acordo com Lima (2007), o Governo FHC é configurado como um segundo momento da contra revolução instaurada no Brasil desde o ano de 1995 que é submissa aos organismos internacionais, vejamos de que forma a autora nos expressa:

Estas políticas reafirmam a pauta de reformas estruturais para a periferia do capitalismo, porém configuram um movimento de continuidades e novidades em relação aos dois períodos do governo Cardoso. Se o primeiro governo pode ser caracterizado como um período de concentração de esforços no ajuste estrutural, na estabilidade econômica, nas parcerias com o setor privado e na política de privatização (...) o segundo governo manteve esses dois focos (ajuste estrutural e estabilidade econômica), mas iniciou um processo de ampliação e participação política da sociedade civil, concebida como um espaço sem antagonismos, como somatório de indivíduos, grupos sociais, do voluntariado, dos empresários de boa vontade, das ONGs e dos movimentos sociais com suas demandas específicas e dos sindicatos colaboracionistas (LIMA, 2007, p.100).

É importante destacar que vemos no Governo FHC um foco nos ajustes estruturais e estabilidade econômica, somou-se um amplo processo de “educar o consenso” (NEVES, 2005) por meio da participação da sociedade civil como uma “nova” forma de organização política – parceria entre Estado, mercado e sociedade civil – tendo a Universidade avaliada pelo modelo gerencial e uma não centralidade do estado na indução da econômica fazendo esvaecer a ideia de desenvolvimento e de sociedade nos termos do então mercado emergente.

Estudos indicam que chegamos ao Governo Lula com uma “amarra” ao modelo neoliberal em sua política econômica, mas que a partir de 2006-2007 há uma virada contrastando ao encaminhamento político anterior com um modelo de “Estado ativo” no que concerne ao desenvolvimento econômico e social; exercendo a função de regulador-estimulador de uma nova cultura cívica assumindo um neo desenvolvimentismo modernizador. Para o presente estudo, teremos como marco de sua política esse novo encaminhamento de política adotado no segundo mandato que vem sendo denominado “novo desenvolvimentista”<sup>15</sup>.

Entendia-se por “desenvolvimentismo”, nos anos 1950-1980, uma política de resultados voltada especialmente para sistemas capitalistas periféricos, como forma de superação do subdesenvolvimento baseada na meta de crescimento da produção industrial e

---

<sup>15</sup> Para o presente estudo não estaremos aprofundaremos tais questões no decorrer da pesquisa, contudo, trata-se de uma definição desenvolvida por um grupo de economistas brasileiros que vem difundindo tal modelo como alternativa ao neoliberalismo; alguns desses economistas fazem parte dos quadros do governo federal e compõem o grupo de discussão liderado por Bresser-Pereira. Este, por sua vez, é reconhecido como o autor da proposta em voga. Para uma análise mais detalhada sobre o tema ver Carcanholo (2004; 2010); Castelo (2010).

de investimento na infraestrutura, com ativa participação do Estado. O “novo-desenvolvimentismo” propõe o retorno de um Estado “forte”, “ativo”, porém com a supremacia do mercado, possibilitando um crescimento econômico com melhora considerável nos padrões distributivos do país levando a um “outro” padrão de intervenção do Estado na economia e na “questão social”, baseando-se no crescimento econômico e na promoção de equidade social por meio da igualdade de oportunidades, tendo as políticas sociais como universalizantes para os segmentos “menos favorecidos” da sociedade. Neste momento torna-se pertinente a pergunta: estaríamos tendo no governo Lula um retorno das Reformas de Bresser Pereira, ou qualquer semelhança seria mera coincidência?

Ketll (2006) nos informa que, por detrás do impulso de organizar Estados, Governos e Instituições para que funcionem melhor, está sempre presente a ideia de se criar “um Estado mais barato e mais eficiente”, assim como a de coordenar os organismos públicos, “que pareciam mais interessados em promover seus próprios negócios do que em servir aos cidadãos” (KETLL, 2006, p.77).

Nesse sentido, a reforma das IES, pressionada pela avaliação institucional com a interferência dessas mediações, apresenta-se como uma nova forma de reorganizar e gerenciar o funcionamento das instituições, do Estado e do Governo. As apostas estão na capacidade desse novo arranjo vertical ter impacto positivo na modernização das IES, tornando-as, ao mesmo tempo, confiáveis, solidárias, eficientes e promotoras de maior equidade social.

A inflexão sofrida pelo SINAES, mediada pelas ações dos atuais sujeitos sociais à frente do Ministério da Educação e do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), impôs novas características ao sistema de avaliação das Instituições de Ensino Superior.

Essas características oscilam entre elementos de continuidade com a proposta inicial presentes ainda no governo de FHC, e elementos de ruptura, as quais mudam o SINAES de forma profunda, ao mesmo tempo em que expõem as próprias contradições dos oito anos de governo do Presidente Lula com seus pólos definidos pelo imperativo de fazer concessões às resistentes “forças hegemônicas de sustentação da ditadura militar e promotoras do neoliberalismo”, e pela necessidade de “construção de um projeto de nação e de sociedade”. No âmbito das IES não é possível, contudo, afirmar que em seu *campi* tenha aberto largos espaços para as forças de apoio à ditadura e promotoras do neoliberalismo.

Valendo-me das contribuições de Coutinho (2002) para nossas reflexões, ao insistir no desenvolvimento das “bases objetivas de uma sociedade civil” a partir da ditadura pós-1964 os docentes, funcionários técnico-administrativos e estudantes, com ampla dimensão ética e

política, articularam-se não apenas em defesa dos *campi* e da autonomia universitária, mas também se organizaram em associações docentes e discentes e, sobretudo, fundaram a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), em 1981 preocupados em preservar o trabalho acadêmico articulado com a realidade social e em se vincular às lutas de outros trabalhadores. Nesse sentido, o PAIUB expressou e traduziu as demandas da época e, por essa razão, se apresentou como uma proposta de autogestão das universidades brasileiras, elas que já vinham sobrevivendo como atores políticos importantes nas diferentes formas de resistências contra a ditadura.

As diversas formas de organização nas universidades que dão consistência ao movimento docente construíram a identidade da universidade na década de 1980, em muitas delas elegendo reitores e colegiados combativos acadêmica e politicamente e, no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte, lutando para que a autonomia universitária fosse inserida no texto constitucional que, em seu Artigo 207 da Constituição Federal de 1988, foi redigido da seguinte forma: “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Os anos da década seguinte foram, todavia, de enfraquecimento e esvaziamento do movimento docente.

Nos dizeres de Cunha (2002), a reforma de 1995 foi crucial para isso por ter sido a responsável pela fragmentação do conceito de universidade ao permitir a existência das universidades especializadas por campo de saber e ao criar um tipo novo de instituições: os centros universitários, sem exigência de pesquisa e pós-graduação *stricto sensu*. Por outro lado, o processo de antecipação das aposentadorias realizado pelos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, face às propostas de reforma do sistema previdenciário feitas em 1997 por este último onde somente na Universidade Federal Fluminense (UFF) isto implicou no “afastamento de 40% do quadro de professores, muitos dos quais titulares” (SOUZA; GAMA, 2002, p.19-46).

Estas medidas alteraram significativamente as forças e os rumos do movimento docente e a vida no interior das universidades. As mediações que destacamos anteriormente encarregaram-se dos ajustes, cujo desenvolvimento subsume a subjetividade criativa, engessam os sujeitos acadêmicos e incentivam o “produtivismo científico” pautado por temas irrelevantes que pouco contribui para a reflexão crítica e aprofundada.

A esse respeito, Florestan Fernandes (2008) já nos advertiu que a instituição é difícil de ser comandada pelo alto, pois seus ritmos próprios os quais não são autodeterminados ou autossuficientes. De acordo com sua perspectiva, o meio societário é o que alimenta a

intensidade do seu ritmo, ou seja, são as condições materiais e morais da existência social, neste caso da sociedade brasileira, por sua estrutura e evolução típicas, que determinam os movimentos institucionais. A proposta de reforma da universidade pretendida pelos responsáveis pelas políticas públicas de nosso país insiste em ser feita pela alto, verticalmente e de modo autoritário, partindo do princípio da existência na base de certas “disposições coletivas de mudanças socioculturais, orientadas no sentido de modificar a posição do Brasil no fluxo da moderna civilização industrial” (FERNANDES, 2008, p. 58).

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No *detour* empreendido, constatei que a reforma universitária somada às demais (contra) reformas institucionais em curso no país (econômica, tributária, fiscal, da previdência, produtiva, entre outras) em voga desde o Governo de FHC até ambas as gestões do Governo Lula, se deram em um momento de estabilidade, desenvolvimento, crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), crescimento econômico de regiões emergentes como a Ásia Ocidental, América Latina e Ásia do sul, além do foco mundial no bloco de países denominado de BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) provocando efeitos no funcionamento da economia mundial, reestruturação da divisão internacional do trabalho, deflação de preços, etc.

Com uma expansão média de 4% ao ano, entre 2003 e 2010, o PIB no Governo Lula superou o desempenho do governo anterior de FHC, que mostrou uma expansão média do PIB de 2% ao ano, segundo os dados do IBGE. A média do octênio ficou abaixo da média de crescimento da economia brasileira do período republicano, de 4,55%, elevando o Governo Lula a décima nona posição em ranking de vinte e nove presidentes conforme aponta os estudos do economista e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro Reinaldo Gonçalves.

Se no primeiro governo de FHC temos um projeto de modernização do país e suas instituições, em meio a uma combinação de sucesso e ameaças a economia do país resultando em medidas que permitiram a valorização da moeda brasileira e uma crise cambial em 1999; a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal; abertura da economia proporcionando a quebra de várias empresas além do aumento do desemprego; privatizações e elevação da taxa de juros chegando a picos de mais de 40% entre outras medidas que tem suas continuidades e rupturas com o governo de Lula somado a um neoliberalismo, que deixou o país em uma combinação entre estado de emergência e uma “hegemonia às avessas” conforme as pistas oferecidas por Francisco de Oliveira (2010) que faz uma alusão ao clássico conceito de hegemonia gramsciano.

A “hegemonia às avessas” pode ser entendida como o resultado de uma separação entre os papéis atribuídos à classe hegemônica, onde uma classe exerce a liderança moral e intelectual enquanto a oposta exerce a liderança material. Os argumentos de Oliveira para que tal hipótese esteja ocorrendo no Brasil é, grosso modo, a ascensão ao primeiro plano da

política, da questão da pobreza e da desigualdade social e a consequente criação de políticas de renda compensatória como Bolsa Família, Prouni entre outros, como forma de derrotá-las.

Ao praticar uma política que segue o receituário ortodoxo de política econômica que penaliza com desemprego a classe que está, inicialmente, exercendo a liderança moral e intelectualmente, o governo Lula “sequestra” os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil nomeando ex-sindicalistas para ministérios e presidências de fundos de pensão retirando os movimentos sociais de sua agenda política.

Com relação às contrarreformas em curso para as IES públicas brasileiras, constato que estas fazem parte de um conjunto de políticas públicas que deveriam preparar o país para este novo cenário político, que segundo Leher (2004) seriam uma contrarreforma universitária que aprofunda a heteronomia cultural uma vez que os pressupostos implícitos nos documentos da reforma governamental indicam uma congruência com as políticas do Banco Mundial para o Ensino Superior e, também, com a política econômica social do Governo Lula sendo estes um desdobramento do capitalismo dependente operado, que permite uma perfeita sinfonia entre o governo e as classes capitalistas internacionais.

A importância da promulgação da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui as normas para licitação e contratação da parceria público-privada no âmbito da administração pública, se constituindo em uma modalidade de contratação em que os entes públicos de organizações privadas, mediante o compartilhamento dos riscos e com financiamento obtido no setor privado, assumem a realização de serviços ou empreendimentos públicos como sistema de contratação pelo Poder Público mediante a falta de disponibilidade de recursos financeiros e aproveitamento da eficiência da gestão do setor privado.

A referida legislação não menciona a educação como sendo um setor destinado a esta política, sendo aplicadas em órgãos da administração direta, os fundos especiais, as fundações e empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mas temos sua expressão máxima na educação presente no “Programa Universidade Para Todos” onde se amplia a esfera privada em detrimento da esfera pública fragmentando e focalizando a oferta educacional e, segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, expandindo as matrículas em instituições particulares que não atendem aos requisitos mínimos de qualidade exigidos pela LDBN o que resulta, segundo Leher em

(..) uma paulatina indistinção entre as instituições públicas e privadas, um objetivo há muito reivindicado pelos empresários da educação, atendendo a um dos principais pontos da agenda do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços da OMC, o tratamento nacional a toda instituição privada que oferece um serviço no país, independentemente de pública ou privada, nacional ou estrangeira. A questão de fundo é, de fato, a diluição das fronteiras entre o público e o privado. Tanto o Ministro Tarso Genro, como o Secretário Executivo do MEC, um dos proponentes dessa modalidade de parceria prevista nos documentos do Banco Mundial na Secretaria de Planejamento, sustentam a necessidade de diluir as diferenças entre a educação pública e a privada, visto que ambas atendem ao “interesse público (LEHER, 2004, p.5).

Com isso, os estabelecimentos de educação particular que tem uma finalidade mercantil, e a Universidade Pública e gratuita, que tem a missão de produzir e difundir novos conhecimentos para a sociedade passa a compor um único sistema possuindo os mesmos direitos de receber recursos do Estado, desde que atendam aos requisitos do sistema nacional de avaliação.

Ao promover um desvio de recursos públicos para o fomento privado aumenta-se o número de matrículas no ensino superior, multiplica-se e diversificam-se as instituições pós-secundaristas e como consequência temos um deslocamento do sentido da educação superior. Segundo Cano (2000) foi o próprio Estado brasileiro que “propiciou a abertura de mercado através de Planos de Governo” (p.81), revertendo recursos diretos provenientes do Banco Mundial, do Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDS, do Fundo para o Financiamento do Estudante do Ensino Superior – Fies, em recursos indiretos por meio de isenções fiscais para as IES desencadeando um desvio dos recursos públicos para o fomento privado.

As contrarreformas que perpassam o Estado, e em especial a contrarreforma da Educação, que como vimos vem sendo empreendidas e compreendidas a partir de uma apreciação mais ampla, apresentando um caráter avaliativo com uma centralização na atualização do Estado, tornando-o menos burocrático, interventor e centralizados em sua aparência, porém a suposta autonomia tão propagada às IES é estrategicamente minimizada mediante o controle dos resultados de ensino-aprendizagem por meio do SINAES.

No que concerne as Universidades, percebo que por se tratar de uma instituição social definida por sua autonomia intelectual, mais do que determinada pela estrutura da sociedade e do Estado, seria antes um reflexo deles relacionando-se de maneira conflituosa, dividindo-se internamente entre os que são favoráveis e os que são contrários à maneira como a sociedade

de classes e o Estado reforçam a divisão e a exclusão sociais, impedem a concretização republicana da instituição universitária e suas possibilidades democráticas.

As mudanças vividas em nossas universidades públicas nos últimos tempos, particularmente a partir da (contra) Reforma do Estado realizada pelo último governo ao definir os setores que compõem o Estado, designou um desses setores como sendo de serviços não exclusivos do Estado incluindo a educação, a saúde e a cultura. Ao alocar a educação em um setor de serviços não exclusivo do Estado percebe-se que a educação deixa de ser concebida como um direito e passa a ser considerado um serviço, serviço este que pode ser público ou privado, com a (contra) Reforma do Estado definiu a universidade como uma organização social por sua prática social que está determinada de acordo com a sua instrumentalidade referindo-se ao conjunto de meios administrativos particulares para obtenção de um objetivo em particular e não como uma instituição social inserida na divisão social e política que lhe permite responder as contradições presentes em seu tempo. Enquanto instituição social, a universidade mesmo que seja de direito privado, atua sempre como aparelho de hegemonia de classe na medida em que desempenha um papel ideológico e político importante para a unificação política de uma classe.

Constato que o objetivo do SINAES é assegurar o processo nacional de avaliação da IES, de cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos estudantes, buscando a melhoria da qualidade do ensino superior no país (INEP, 2009). Os resultados da avaliação devem dar suporte aos processos de regulação e supervisão da educação superior que compreendem as ações de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação, credenciamento e reconhecimento de IES.

Nesse sentido o SINAES é tido como uma política de Estado, que tem como princípio norteador a regulação e a emancipação. Por ter aspectos tanto de avaliação emancipatória e que são análogos, ou deveriam ser, aos princípios do PAIUB, quanto de aspectos da avaliação regulatória, percebidos na Lei que o criou, se constitui como um sistema misto. Estruturalmente, este pode ser dividido em três grandes pilares: um voltado para a avaliação institucional, com o propósito de identificar seu perfil e o significado da sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, respeitando a diversidade e as especificidades das diferentes organizações acadêmicas; o segundo voltado para a avaliação dos cursos de graduação, no qual se procura identificar as condições do ensino oferecidos aos estudantes, perfil do corpo docente, instalações físicas e organização didático-pedagógica; e o

ENADE, em que se mensura o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso, suas habilidades ao que diz respeito às exigências da evolução do conhecimento e suas competências de assimilar questões ligadas à esfera específica de sua profissão, a realidade brasileira e a outras áreas de conhecimento. Ressalto que esse exame é realizado por procedimentos amostrais, com uma periodicidade trienal (INEP, 2009).

Em linhas gerais, podemos observar que se instalou nas comunidades administrativas universitárias, o *modus operandi* próprio do capital, uma vez que, todos os procedimentos de exploração da mão de obra, via terceirização ou não, mecanismos de produtividade e, formas de pressão apoiadas na liberação de recursos, como de resto, as próprias universidades já sofrem, passaram a ser comum no discurso político atual.

As análises apreendidas demonstram que na administração mais recente do MEC percebe-se uma inflexão no processo avaliacional apresentado, inspirado em modelos exógenos neotecnicistas que sobrevaloriza a lógica que o constitui e passa a combinar a avaliação, a regulação e o monitoramento, consubstanciado por um Decreto Federal de nº 5773 de 09 de maio de 2006 que dispõe *sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino* sendo realizada por meio de *atos administrativos autorizativos do funcionamento de instituições de educação superior e de cursos de graduação e seqüenciais*. Reforça-se, portanto, a consecução das metas previstas no documento do SINAES de 2004.

Como desdobramentos deste processo, para a consecução de tais objetivos, em curto prazo, de formação de indivíduos e a produção de conhecimentos e técnicas para a melhoria da qualidade do ensino, pesquisa e extensão, baliza-se a avaliação, além do ENADE, o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Indicador de Diferença ente Desempenho Esperado e Observado (IDD). De outro lado, destaco a falsidade relativa da obtenção destes dados, uma vez que, continuamente tem havido deserções na realização destas avaliações por parte dos estudantes por um lado, e por outro, o foco das avaliações se concentrar nos valiosos capitais econômicos.

A proposta de avaliação do ensino superior brasileiro vem demonstrando que a educação é prioridade apenas nos discursos oficiais. Segundo os resultados do último triênio avaliativo do SINAES, publicado em setembro de 2009, apenas 1% das instituições de ensino superior conseguiu obter a pontuação máxima. Nesse resultado está implícita a hegemonia de uma concepção de avaliação, que está fundamentada no nível de dependência que as IES

devem manter em relação aos órgãos educacionais nacionais. E, infelizmente, estão implícitos também os motivos que mantêm o Brasil à sombra do desenvolvimento de países considerados cientificamente e tecnologicamente evoluídos.

As transformações havidas em seu *corpus*, as quais forçam sua inflexão em direção ao controle permanente da vida universitária visando resultados esperados pelo mercado são decorrentes das disputas e alternâncias de grupos políticos no Ministério da Educação. Assim, após três gestões ministeriais - Christovam Buarque, Tarso Genro e Fernando Haddad -, o conjunto de normas atuais não apenas alteram as aparências interna e externa do SINAES, mas imprimem-lhe outras e novas finalidades, assim como novos instrumentos operativos.

Desta forma, o referido estudo aponta que a reforma universitária em andamento visa atender aos interesses do capital, modificando a posição do Brasil no fluxo da moderna civilização industrial. Nesse contexto, a avaliação (neo) institucional não é um fenômeno isolado, e sim, a parte de uma totalidade que visa adequar o tamanho e a força do Estado às novas demandas advindas do processo sociometabólico do capital.

Essa concepção de avaliação aponta para um modelo avaliativo que perde sua característica diagnóstica e preventiva para direcionamento, tomadas de decisões e, tornando-se pontual, quando deveria ser processual. A perspectiva como vem sendo trabalhada a avaliação do ensino superior transforma a essência do processo avaliativo numa mera verificação quantitativa que, quando não cumprida, se mostra punitiva e arbitrária.

Ao avaliar, com base em parâmetros e critérios pré-estabelecidos, o avaliador, segundo o caráter sistêmico da avaliação, deve procurar apreender o quê ou quem está sendo avaliado, além de compreender as conexões e interações promovidas pelo movimento de outros fatos/fenômenos que constituem o processo de aprendizagem. Cabe ressaltar nesse movimento, a interdependência aprendida entre a relevância de se avaliar o ensino superior brasileiro e a qualidade desejada da educação, contudo, o movimento causado pelos instrumentos que estão sendo utilizados e a forma de uso desses instrumentos institui um movimento que não se revela através do discurso oficial.

O ato avaliativo instituído pelo INEP/MEC, singular em sua aplicação e no serviço que presta ao neoliberalismo, reforça o viés antidemocrático e suas forças retratam as intenções do que de fato se quer diagnosticar: verifica-se a intencionalidade de manipular e controlar a criação de um projeto universitário brasileiro para atender às demandas internacionais do capital. As infundáveis leis, resoluções, portarias e decretos instituídos promovem habilmente uma reconfiguração do cenário da educação superior, no qual se

percebe o aumento das forças de poder externo à comunidade acadêmica, ao mesmo tempo em que restringe a prática como a autoavaliação institucional.

Sendo assim, constata-se não só a manipulação dos instrumentos, mas também do sentido da avaliação. Então, a constituição desse projeto universitário pretendido pelo ministério da educação, que vem se estabelecendo desde 2004 e que se consolidará com a reforma do ensino superior, sustenta duas extremidades de um processo que, apesar de conflitantes, se complementam quando queremos compreender a lógica avaliativa estabelecida pelo INEP/MEC. De um lado estão os estudantes, principais interessados por uma avaliação que empreenda fins qualitativos à educação, ao lado deles, apreensivos diante da divulgação dos resultados e com a repercussão destes, estão os dirigentes da IES, principalmente as privadas, e do outro estão os dirigentes da educação nacional, que vem alimentando o seu processo de empoderamento por meio do discurso da inclusão, responsabilidade social, variante da democratização, que incita um ranking nacional, reforçando a apologia e o controle progressivo advindo de sucessivos governos que (re)talham o ensino superior como uma ferramenta estratégica para aumentar as possibilidades de produção, conceitos estes fundantes da Teoria do Capital Social defendido por Kliksberg (1998); Putnam (1994) e Fukuyama (1999), que traz a ideia de desenvolvimento como um processo essencialmente amigável, centrado em ajudar os outros e a si, bem como em novas formas de gerenciamento dos serviços público.

As análises até aqui exposta indica que repensar a avaliação do ensino superior é repensar a universidade que queremos e os estudos realizados na referida tese apontam que a universidade que emerge neste século de longe contém os elementos esperados ao longo dos tempos para uma universidade que vise uma formação superior de qualidade e igualitária. Dessa forma, faz sentido uma perspectiva de avaliação que promova a autoanálise, com vistas à superação. A autoavaliação, com caráter formativo, contínuo e permanente deve torna-se prática constante do processo educacional, pois permite a IES avaliar processualmente seu progresso, possibilitando-lhe fazer escolhas e tomar decisões em seus colegiados, tornando-se, assim, co-responsável pela reconfiguração do cenário do ensino superior brasileiro.

As determinações provenientes do mercado passam a comandar a vida das instituições universitárias e dos seus sujeitos limitando e estreitando suas subjetividades e, portanto, o pensamento criativo e abrangente. Instrumentaliza-se a universidade a partir da centralidade em resultados nesses tempos de globalização. Aliás, Milton Santos (1998) a esse respeito, já nos disse que “a globalização agrava essa situação” favorecendo o surgimento de grupos de

indivíduos competitivos, “bafejados pelo mercado” “que se instalam no mundo como atores centrais”, sem, entretanto serem intelectuais; “esses são inadministráveis”.

Apenas fixar limites, diretrizes e parâmetros para uma educação nacional, reforça os rumos que se deve imprimir para educação superior e para os cidadãos de nosso país restringindo-a ao atendimento de demandas de determinadas épocas, de qualificação para o trabalho consagradas pelas ideologias de formação do cidadão produtivo, das competências ou da centralidade do conhecimento da sociedade tecnológica. Esses conceitos falseiam a visão da educação, associada à economia isolando o fator educação, atribuindo-se a ela um poder sobre a realidade e a sociedade que ela não tem. Estas são visões em que a “parte” está fora do “todo”, uma falsa visão da realidade, uma análise em círculo entre a educação e desenvolvimento.

Mudar a nossa concepção se faz urgente e necessário, porém não é simples, pois para isso seria preciso superar modelos estabelecidos pela história de uma sociedade elitista e desigual. Se a meta é uma educação superior de qualidade e igualitária, não nos resta alternativa senão redefinir a avaliação institucional.

A constatação a que chego a partir desse estudo não é, contudo, uma simples abstração; é uma tese a ser exaustivamente investigada e analisada, dado os movimentos da realidade.

## REFERÊNCIAS

- ALGEBAILLE, Eveline. *Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos*. Rio de Janeiro: Lamparina, Faperj, 2009.
- BALZAN, N. C; DIAS SOBRINHO, J. (Org.). *Avaliação Institucional: teoria e experiências*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- BID. *Marco de referencia para la accion del Banco em los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedade civil*. Washington, DC, 10 de marzo de 2000. (Relatório).
- \_\_\_\_\_. *Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: La acción reciente del Banco Interamericano de Desarrollo*, Santiago do Chile, 20 de setiembre de 2001.
- \_\_\_\_\_. *Modernización del Estado: documento de estrategia*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC, julio de 2003.
- BIRD . *La Enseñanza Superior: las Lecciones Derivadas de la Experiência (El Desarrollo en la Práctica)*. Washington, D.C., BIRD/ Banco Mundial, 1994. Disponível em <<http://www.bancomundial.org.br>> . Acessado em junho de 2010.
- \_\_\_\_\_. *Do confronto à colaboração: relações entre a sociedade civil, o governo e o Banco Mundial no Brasil*. Brasília, DF: Banco Mundial, Junho de 2000c.
- \_\_\_\_\_. *A relação do Banco Mundial com a sociedade civil no Brasil: percepções e perspectivas*. Junho de 2002b. Disponível em <<http://www.bancomundial.org.br>> . Acessado em janeiro de 2005.
- \_\_\_\_\_. *Desenvolvimento e Redução da Pobreza: reflexão e perspectiva*. Outubro de 2004. (Relatório preparado para as reuniões Anuais de 2004 do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional).
- BOBBIO, N. *Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política*. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- BOITO, A. J. A Burguesia no Governo Lula. *Revista Crítica Marxista*, Rio de Janeiro, n. 21, 2005.
- \_\_\_\_\_. A Hegemonia Neoliberal no Governo Lula. *Revista Crítica Marxista*, Rio de Janeiro, n.17, 2003.
- BORON, Atílio A. O pós-neoliberalismo é uma etapa em construção. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org). *Pós-neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático*. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BRASIL. Lei nº 9.131 de 24 de novembro de 1995. *Institui o Exame Nacional de Cursos de Graduação*. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. *Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D2026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D2026.htm)>. Acesso em: jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideaNorma=362578Gpalavrasdestaque=>>. Acesso em: jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. *Plano Nacional de Educação*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarnorma.html?Ideanorma=359024GPalavrasDestaque=Plano%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: jan.2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.861, de 15 de abril de 2004. *Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>. Acesso em: jun. de 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. *Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privado*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm)>. Acesso em: jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. *Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, e dá outras providências*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm)>. Acesso em: ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. *Regulamenta o FUNDEB*. Disponível em: <[http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_identificacao/lei%2011.494-2007?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_identificacao/lei%2011.494-2007?OpenDocument)>. Acesso em: jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. *Documento Referência da Conferência Nacional de Educação – Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*. Disponível em: <[http://porta.mec.gov/conae/images/stories/pdf/documento\\_referencia.pdf](http://porta.mec.gov/conae/images/stories/pdf/documento_referencia.pdf)>. Acessado em: 06 Abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. *Plano de envolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. Plano Nacional de Educação – PNE. *Subsídios para a Elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2001. Disponível em: <[http://www.inep.gov.br/download/cibec/2001/titulos\\_avulsos/miolo\\_PNE.pdf](http://www.inep.gov.br/download/cibec/2001/titulos_avulsos/miolo_PNE.pdf)> Acesso em: 15 Maio 2010.

BRESSER-PEREIRA, L.C *A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. Disponível em: < <http://www.mare.gov.br>>. Acesso em: maio de 2010.

\_\_\_\_\_. *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed.34; Brasília, DF: ENAP, 1998.

BRUM, A.J. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. 24. ed. Ijuí, RS: UNIJUI, 2005.

CATANI, A. M. (Org.). *Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI*. São Paulo: Autores Associados, 1998.

CARCANHOLO, M. D. Neoliberalismo e desenvolvimento em uma economia periférica. In: XAVIER, C. L. (Org.). *Desenvolvimento desigual*. Uberlândia: EDUFU, 2004. p. 283-320.

\_\_\_\_\_. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a Nova Cepal dentro do Consenso de Washington. In: CASTELO, R. (Org.) *Encruzilhadas da América Latina no Século XX*. RJ: Pão e Rosas, 2010 (pp. 119-142).

\_\_\_\_\_. Dependência e superexploração da força de trabalho no desenvolvimento periférico. In: SADER, E. (Coord). *A América Latina e os desafios da globalização*. Rio de Janeiro: PUC/RJ; São Paulo: Boitempo, 2009. p. 251-264.

CARDOSO, F.H. *Reforma do Estado*; BRESSER-PEREIRA, L.C. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. In: BRESSER-PEREIRA & SPINK (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7. ed., Rio de Janeiro: Ed.FGV, 2006 (pp.15-38).

CASTELO, R. (Org.) *Encruzilhadas da América Latina no Século XX*. RJ: Pão e Rosas, 2010.

CASTRO, M. F. de; FARIAS, A. J. O Papel das Instituições Financeiras Multilaterais. CASTRO, M. F. de (Org.). *A Sociedade Civil e o Monitoramento das Instituições Financeiras Multilaterais*. Brasília: Rede Brasil, 2005.

CECEÑA, A. E. *Estratégias de construção de uma hegemonia sem limites*. In: CECEÑA, A. E. (Org.). *Hegemonias e emancipações no século XXI*. Buenos Aires: Clacso, 2005, pp. 35-55.

CHÂTELET, F., DUHAMEL, O.; KOUCHNER, E.P. *História das idéias políticas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

COHEN, J.L. e ARATO, A. *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

COUTINHO, C. N. *Democracia e Socialismo*. São Paulo: Cortez, 1992a.

\_\_\_\_\_. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 1992b.

\_\_\_\_\_. *Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

COUTINHO, C. N. Crítica e utopia em Rousseau. *Lua Nova: Revista de cultura e política*. São Paulo, n. 38, 1997 (pp. 5-30).

\_\_\_\_\_. *Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. *Intervenções: o marxismo na batalha das idéias*. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R. ; RIZEK, C. (Org.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

CUNHA, L. A. Ensino superior e niversidade no Brasil. In: LOPES, E.M.T. et al. *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

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

\_\_\_\_\_. Avaliação como instrumento da formação cidadã e do desenvolvimento da sociedade democrática: por uma ético-epistemologia da avaliação. In: RISTOFF, D. I; Almeida Júnior, V. P. *Avaliação participativa: perspectivas e desafios*. Brasília: Inep, 2005.

FLEURY, S. *Estado capitalista e política social*. Asociacion Latinoamericana de Medicina Social, julho de 1987

GOMES, A.M. O Exame Nacional de Cursos como política de avaliação do ensino superior: origens, contrastes e sua importância para a política de regulação estatal do ensino superior. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 120, p.129-149, nov. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=SO100-15742003000300007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=SO100-15742003000300007)> Acesso em: 02 jun. 2010.

GRAMSCI, A. Cadernos do Cárcere. V.1. *Introdução ao estudo da filosofia, a filosofia de Benedetto Croce*. Edição e tradução Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

\_\_\_\_\_. Cadernos do Cárcere. V.2. *Os Intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo*. Edição e tradução Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

\_\_\_\_\_. Cadernos do Cárcere. V.3. *Maquiavel, Notas sobre o Estado e a política*. Edição e tradução Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007a.

\_\_\_\_\_. Cadernos do Cárcere. V.4. *Americanicismo e Fordismo*. Edição e tradução Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007b.

FERNANDES, F. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FONTES, V. Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: lutas sociais e luta teórica na década de 1980. In: LIMA, J. C. F. ; NEVES, L. M. W. (Org.). *Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006 (pp.201-239).

FRIGOTTO, G. A nova e a velha face da crise do capital e o labirinto dos referenciais teóricos. In FRIGOTTO, G; CIAVATTA, M. *Teoria e educação no labirinto do capital*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

HIGGINS, S. S. *Fundamentos teóricos do capital social*. Chapecó: Argos, 2005.

LEHER, R. *Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para o “alívio da pobreza”*. 1998. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

\_\_\_\_\_. *Reforma universitária do governo Lula: protagonismo do Banco Mundial e das lutas antineoliberais*. 2004. Disponível em  
<[http://www.lppuerj.net/olped/noticias/ref.univ\\_rleher.doc](http://www.lppuerj.net/olped/noticias/ref.univ_rleher.doc)>. Acesso em: dez. 2011.

\_\_\_\_\_. 2004b. *A contra-reforma universitária do governo Lula*. 2004b. Disponível em  
<[http://www.andes.org.br/contra\\_reforma\\_universitaria.htm](http://www.andes.org.br/contra_reforma_universitaria.htm)>. Acesso em: dez. de 2011.

LIMA, K. *Contra-reforma na Educação Superior: de FHC a Lula*. São Paulo: Xamã, 2007.

LIMOEIRO-CARDOSO, M. *Ideologia da globalização e (des) caminhos da ciência social*. In: *Globalização Excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Gentili, P.(Org.).3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

MARX, K.; ENGELS, F. *A Ideologia Alemã*. 3. ed. São Paulo: Martin Claret, 2008.

\_\_\_\_\_. *Contribuição à Crítica da Economia Política*. 1859. Disponível em:  
<<http://www.maxists.org/portugues/marx/1859/conteriteconpoli/introducao.htm#textmet>>. Acesso em: jun. 2010.

MEC/SESu. *Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras. PAIUB*. Brasília:1994.

MAIA FILHO, T; PILATI, O; LIRA, S. C. O Exame Nacional de Cursos (ENC). *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 79, n. 192, p. 74-91, maio/ago. 1998.

MANCEBO, D. Uma análise da produção escrita sobre o trabalho docente em tempos de globalização. In MANCEBO, D; FÁVERO, M. L. A. *Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente*. São Paulo: Cortez, 2004, pp. 235-250.

MONTAÑO, C. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 3. ed. São Paulo, Cortez, 2005.

MOROSINI, M.C. (Org.) *Mercosul / Mercosur: políticas e ações universitárias*. São Paulo: Autores Associados, 1998.

MOTTA, Vânia C. *Banco Mundial, pobreza e a ideologia do capital social*. Ser Social: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social. Brasília/DF: SER Social UnB, n.18, jan/jun de 2006 (pp.303-333).

\_\_\_\_\_. *Da Ideologia do Capital Humano à Ideologia do Capital Social: as políticas de desenvolvimento do milênio e os novos mecanismos hegemônicos de educar para o conformismo*. Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

\_\_\_\_\_. Ideologias do Capital Humano e do Capital Social: da integração à inserção e ao conformismo. *Revista Trabalho, Educação e Saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz. v. 6, n. 3, p.549-571, nov. 2008-fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Educação como caminho, mas qual? Todos pela Educação ou em Defesa da Escola Pública?. In: *Anuário educativo brasileiro*: Instituto de Estudos Latino-Americanos (IELA) da Universidade Federal de Santa Catarina. São Paulo: Cortez (no prelo).

\_\_\_\_\_. Verbete: capital social. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancellari; VIEIRA, Livia Maria Fraga (Org.). *Dicionário de trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG, Faculdade de Educação, 2010.

NEVES, L. M. W. (Org.). *Reforma Universitária do Governo Lula: reflexões para debate*. São Paulo: Xamã, 2004.

\_\_\_\_\_. *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias da burguesia brasileira para educar o consenso na atualidade*. São Paulo: Xamã, 2005.

\_\_\_\_\_. (Org.) *Fundamentos da Educação Escolar no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006.

NOGUEIRA, M.A. As três idéias de sociedade civil, o Estado e a politização. In: COUTINHO, C. N.; TEIXEIRA, A. P. (Org.). *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. *Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo/SP: Cortez, 2004.

O'DONNELL, G. Anotações para uma Teoria do Estado I e II. *Revista de cultura e política*. CEDEC: Paz e Terra, n. 3, Nov e jan, 1981.

OLIVEIRA, F. Ensaio: *democratização e republicanização do Estado*. Revista Teoria e Debate: São Paulo, nº 54, jun/jul/ago. de 2003. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br /portal>>. Acesso em: jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Das Invenções à Indeterminação: política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: OLIVEIRA e RIZEK (Org.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, F. Ensaio: democratização e republicanização do Estado. *Revista Teoria e Debate*, São Paulo, n. 54, jun./jul./ago. 2003. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal>>. Acesso em: abr. 2007.

\_\_\_\_\_.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Org.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

PALHARINI, F. A. *Contextos de emergência do PAIUB 2000*. Caxambu: Anped, 25ª Reunião anual, 2002. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/25/tp25.htm#gt11>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Tormento e Paixão pelos Caminhos do PAIUB. Avaliação. *Revista Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*. Campinas, v. 6, n. 1, p. 15-26, mar. 2001.

PAULANI, L. O Projeto neoliberal para a Sociedade Brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, Júlio César França & NEVES, Lúcia M.W. (Org.). *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. p.67-108.

PEREIRA, L. C. B. Reforma do Estado. In: PEREIRA, L. C. B; SPINK, P. Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

POULANTZAS, N. *Las clases sociales en el capitalismo actual*. Madrid, Espanha: Siglo XXI Editores, 1979.

QUEIROZ, A. C.; GOMES, L. (Org.). *Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010: reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação o Plano Nacional de Educação*. Brasília: INEP, 2009.

RISTOFF, D. I. O Exame Nacional de Curso e a Avaliação Institucional. In: DIAS SOBRINHO, J; Ristoff, D. I. (Org.). *Avaliação democrática: para uma universidade cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002.

ROSAS, P. *Para compreender a educação superior brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SADER, E. ; GARCIA, M.A. (Org.). *Brasil: entre o passado e o futuro*. São Paulo: Boitempo, 2010.

SAVIANI, D. *Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma nova política educacional*. São Paulo: Autores Associados, 1998.

\_\_\_\_\_. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC*. Educação e Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 11 maio 2010.

SEMERARO, G. Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SGUISSARDI, V. (Org.). *Avaliação Universitária em questão: reformas do Estado e da Educação Superior*. Campinas: Autores Associados, 1997.

SGUISSARDI, V. (Org.). *Educação Superior: novos e velhos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000.

SHIROMA, Eneida Oto. A outra face da inclusão. *Revista Teias: Cidadania, Escola, Exclusão Social*. Rio de Janeiro, v. 2. n. 3, jan./jun., 2001.

SICSÚ, Paula (Org.). *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005

SIMIONATTO, Ivete. A cultura do capitalismo globalizado. Novos consensos e novas subalternidades. In: COUTINHO, C. N. ; TEIXEIRA, A. P. *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 275-289.

SIQUEIRA, Ângela C.de. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. *Revista Brasileira de Educação*. n. 26, maio/jun./jul./ago., 2004.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

TONELLA, C. Capital social e redução da pobreza: o ponto de vista da CEPAL. *Revista de Sociologia Política*, n.21, p.187-190, nov.2003.

TORRES, Rosa M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Warde, Haddad (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 2. ed. São Paulo, SP: Cortez, 1998.

UNESCO. *Década das Nações Unidas da Educação para o Desenvolvimento Sustentável 2005-2014*. Documento Final Plano Internacional de Implementação. Brasília, DF: OREALC, UNESCO, maio 2005.

\_\_\_\_\_. *Conferência Mundial sobre o Ensino Superior 2009: as novas dinâmicas do ensino superior e pesquisas para a mudança e desenvolvimento social*. Paris: julho de 2009.

WEFORT, F. C. (Org.). *Os clássicos da política*, v. 1, 2. 10. ed. São Paulo: Ática, 2002.

WOOD, E. M. *A democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003. p. 154-250.