

Ouvidoria brasileira:

cenários e desafios

Organização

Maria Ivoneide de Lima Brito
Ana Claudia de Almeida Pfaffenseller
Luciana Bertachini





Universidade de Brasília

Reitora
Vice-Reitor

Márcia Abrahão Moura
Enrique Huelva

EDITORA



UnB

Diretora

Germana Henriques Pereira

Conselho editorial

Germana Henriques Pereira (Presidente)
Fernando César Lima Leite
Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende
Carlos José Souza de Alvarenga
Estevão Chaves de Rezende Martins
Flávia Millena Biroli Tokarski
Jorge Madeira Nogueira
Maria Lidia Bueno Fernandes
Rafael Sanzio Araújo dos Anjos
Sely Maria de Souza Costa
Verônica Moreira Amado

Ouvidoria brasileira:

cenários e
desafios



Coordenadora de produção editorial
Revisão

Equipe editorial

Luciana Lins Camello Galvão
Anna Luiza V. C. Morato

© 2020 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:
Editora Universidade de Brasília
SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, edifício OK,
2º andar, CEP 70302-907, Brasília, DF
Telefone: (61) 3035-4200
Site: www.editora.unb.br
E-mail: contatoeditora@unb.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte
desta publicação poderá ser armazenada ou
reproduzida por qualquer meio sem a autorização
por escrito da Editora.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

O95 Ouidoria brasileira : cenários e desafios [recurso eletrônico] /
organizadores, Maria Ivoneide de Lima Brito, Ana Claudia de
Almeida Pfaffenseller e Luciana Bertachini. - Brasília :
Universidade de Brasília, 2021.
271 p.

Formato PDF.

Modo de acesso: World Wide Web.

ISBN 978-65-5846-146-3

1. Ouidoria universitária. 2. Ética e cidadania. 3. Gestão por
processos. 4. Conflitos - Administração. I. Brito, Maria Ivoneide
de Lima (org.). II. Pfaffenseller, Ana Claudia de Almeida (org.).
III. Bertachini, Luciana (org.).

CDU 35:378(81)

SUMÁRIO

Prefácio 8

José Geraldo de Sousa Junior

Introdução 16

Maria Ivoneide de Lima Brito

CAPÍTULO 1

Ouvidorias Universitárias e Sistema de Gestão Integrada: estudo de caso no Centro Universitário de Patos de Minas – Unipam 23

Alan Santos de Oliveira

CAPÍTULO 2

Ouvidoria e o poder simbólico: reflexões segundo o conceito de Pierre Bourdieu 44

Alex da Silva Xavier

Nilo Lima de Azevedo

CAPÍTULO 3

Ética e boas práticas na gestão pública: conquistas e desafios da Ouvidoria FMUSP 58

Alice Abi-Eçab

CAPÍTULO 4

Utilização de sistemas informatizados em ouvidoria: práticas em instituições de ensino superior da região sul do Brasil 72

Ana Claudia de Almeida Pfaffenseller

Caroline dos Santos

Arnaldo Podestá Junior

CAPÍTULO 5

Ouvidoria pública como espaço de participação social: um recorte sobre a pesquisa de satisfação em ambiente hospitalar 91

Ana Karla de Sousa Severo

- CAPÍTULO 6** Uma abordagem sobre o papel estratégico das ouvidorias públicas **99**
Biolange Oliveira Piegas
- CAPÍTULO 7** Perfil e estrutura da Ouvidoria Universitária do Brasil: um estudo entre membros do FNOUH **114**
Carlos Menta Giasson
Éverton Ismael Bourscheid
Juliete Petter
- CAPÍTULO 8** As Ouvidorias dos Hospitais Universitários Federais: processos de trabalho e suas inter-relações **134**
Leila Leal Leite
- CAPÍTULO 9** A racionalidade e a ética na ação administrativa: um olhar para as ouvidorias da Universidade Federal de Pernambuco **152**
Liane Biagini
Denílson Bezerra Marques
- CAPÍTULO 10** Controle social na Administração Pública: instrumento de exercício da cidadania **176**
Luis Victor Leal Leite da Silva
Sérgio Braz da Silva
- CAPÍTULO 11** Algumas reflexões sobre a autoavaliação e a função da ouvidoria de uma universidade comunitária gaúcha **192**
Magna Stela Cargnelutti Dalla Rosa
Laura Scheren Dalpiaz

CAPÍTULO 12 Estado, políticas de avaliação e de controle e alguns efeitos na saúde do trabalhador da UnB: o olhar da ouvidoria **203**

*Maria Ivoneide de Lima Brito
Larissa dos Santos Aguiar*

CAPÍTULO 13 A Ouvidoria Universitária como instrumento de concretização do direito à educação por meio da melhoria na prestação dos serviços públicos **227**

*Paulo Fernando de Melo Martins
Enedina Betânia Leite de Lucena Pires Nunes
Jacqueline Araújo Rodrigues³*

CAPÍTULO 14 A Ouvidoria como copartícipe da gestão da qualidade dos serviços prestados aos usuários do Hospital Universitário de Brasília **239**

*Paulo Rodrigo Ribeiro Guimarães
Elizabeth Queiroz*

CAPÍTULO 15 A Ouvidoria como espaço de mediação de conflitos na Administração Pública no Brasil **252**

*Rosa Ângela de Brito Falcão
Edilene Maria Vasconcelos Ribeiro*

Conclusão 264

Maria Ivoneide de Lima Brito

Colaboradores - Equipe da Ouvidoria (UnB) 269

CAPÍTULO 12

Estado, políticas de avaliação e de controle e alguns efeitos na saúde do trabalhador da UnB: o olhar da ouvidoria

Maria Ivoneide de Lima Brito¹

Larissa dos Santos Aguiar²

1. Introdução

Uma reflexão acurada acerca do papel do Estado, da avaliação e sua relação intrínseca com a educação superior implica compreender três premissas, a saber:

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências e Tecnologias em Saúde da Faculdade de Ceilândia – FCE/UnB. Mestre em Educação pela Universidade de Brasília (2013). Especialista em Gestão Universitária pela UnB (2011) e em Linguística e Língua Portuguesa pela Faculdade da Terra de Brasília (2006). Graduada em Pedagogia, com ênfase em Orientação Educacional (2008), e em Letras pela Faculdade da Terra de Brasília (2003). Ouvidora da Universidade de Brasília. Professora voluntária no Curso de Terapia Ocupacional e no Programa de Extensão Universidade do Envelhecer (UniSer), ambos da FCE. *Site*: www.ouvidoria.unb.br. *E-mail*: ouvidoria@unb.br.

² Mestre em Educação Profissional pela Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Licenciada em Letras-Português e respectivas literaturas pela Universidade Católica de Brasília (2003). Possui Aperfeiçoamento em Redação e Revisão de Textos pela Universidade de Brasília (2007). Pós-Graduada em Língua Portuguesa pela Universidade Salgado Oliveira-RJ (2006) e em Letras pela Universidade de Brasília (2008). Atua na área de revisão e padronização de textos acadêmicos e publicitários desde 2003. Servidora da UnB, é assessora técnica da Ouvidoria da UnB e ouvidora da UnB substituta. *Site*: www.ouvidoria.unb.br. *E-mail*: ouvidoria@unb.br.

- a) visualizar o chamado “Estado Avaliador”,³ e seu substrato ideológico, sob a ótica de dois teóricos da Sociologia: Max Weber e Luiz Carlos Bresser-Pereira, mediante um conjunto de mudanças conhecido como a Reforma do Estado, objetivando compreender as políticas públicas e a eficiência no setor público;
- b) efetuar um breve histórico a respeito da função social da educação superior e, por conseguinte, da universidade pública;
- c) compreender a influência do “Estado Avaliador”, sua relação com a Universidade e com a saúde do trabalhador, cuja função precípua, Anísio Teixeira (1998, p. 35-36) assim a define:

[...] A função da universidade é uma função única e exclusiva. Não se trata, somente, de difundir conhecimentos. O livro também os difunde. Não se trata, somente, de conservar a experiência humana. O livro também os conserva. Não se trata, somente, de preparar práticos ou profissionais, de ofícios ou artes. A aprendizagem direta os prepara, ou, em último caso, escolas muito mais singelas do que as universidades.

Para a análise das premissas supracitadas, parte-se de dois princípios de gestão utilizados na administração pública e na educação, quais sejam:

- a) o princípio do paradigma multidimensional de administração da educação de Sander (2007), que repisa o fundamento da eficiência, eficácia, efetividade e relevância para a gestão pública e, por conseguinte, para as universidades, considerando-se, sobretudo, os custos da educação superior e a necessidade do Estado em desvelá-los e apresentar à sociedade uma prestação de contas quanto a seu uso efetivo;

³ Consoante Dias Sobrinho (2003), destaca-se como um Estado controlador, fiscalizador e interventor.

b) o novo gerencialismo defendido por Bresser-Pereira,⁴ acaudilhado pelas diretrizes de racionalidade e produtividade inerentes à lógica capitalista, a ser implementado na educação superior, objetivava uma gestão centrada na qualidade dos serviços públicos, mediante a descentralização administrativa do poder central e a ênfase das ações em resultados, produtos, conforme o exposto:

[...] À nova administração pública não basta ser efetiva em evitar o nepotismo e a corrupção: ela tem de ser eficiente ao prover bens públicos e semi-públicos que cabe ao Estado diretamente produzir ou, indiretamente, financiar. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 27).

Uma análise austera do contexto da educação nas últimas décadas (de 1980 até a presente data) exalta suas principais mudanças e investimentos, prováveis barreiras e contradições e discute como esse conjunto de políticas públicas, o “Estado Avaliador” ou controlador, está intervindo na questão da saúde do trabalhador universitário, com vistas a levantar algumas hipóteses sobre seus efeitos negativos.

Para tanto, propõem-se alguns questionamentos:

- Qual é a concepção de Estado Burocrático e Avaliador (o olhar da Sociologia)?
- De que forma se apresenta a educação superior nacional?
- Qual é o histórico da avaliação e da educação superior no País?
- Qual é a relação entre “Estado Avaliador” e a Saúde do Trabalhador?

Outrossim, o capítulo estrutura-se em sete partes: na primeira, discute-se a concepção de Estado Burocrático. Na segunda, o significado de “Estado Avaliador” na educação superior. Na terceira, a relação entre a avaliação e a educação superior e seu marco histórico. Na quarta parte, emerge a apresentação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Já a quinta

⁴ Embasado no texto “Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado”, de Luiz Carlos Bresser-Pereira (2006).

seção trata da avaliação e seus aspectos estruturais. A sexta abarca a saúde do trabalhador e, por fim, a sétima corrobora as considerações finais.

2. Da concepção do Estado Burocrático ao avaliador, o olhar da sociologia

A visão de educação, compreendida como prática social global e como alavanca transformadora da sociedade, bem como seu papel e valor estão intrinsecamente ligados à compreensão do Estado ao qual essa é concebida como componente primordial e para a qual é preconizada em dada sociedade ou campo de ação. Nessa direção, registra-se que são inúmeras as visões sociológicas e concepções que permeiam o tema Estado e, por conseguinte, essa visão está intimamente relacionada ao capitalismo, ao modo de desenvolvimento adotado por dado país e, assim, com o próprio capital, mola propulsora da economia, do emprego ou, pior, do desemprego, visto que impera o lucro; da forma de organização das classes sociais, ou de sua própria forma de desorganização e desestruturação, já que o interesse do “dono do capital” parece ser exatamente que não ocorra tal articulação.

A afirmativa supra pode ser apreendida desde as clássicas perspectivas de Hobbes, com o *Leviatã*, o soberano apto a garantir certa segurança, paz e defesa do país, mediante apoio e unidade do povo unido em assembleia. À concepção de Locke e seus tratados sobre o governo civil e o Estado; ao contrato social de Jacques Rousseau; até Marx e sua questão judaica, sua visão de emancipação humana, de cidadão do Estado, sua definição de mais valia, os mais diversos modos de produção, a definição dos salários, o preço de força de trabalho (MARX, 2008). Passando por Augusto Comte e seu clássico expoente Émile Durkheim; à Max Weber e sua burocracia, até a atual premissa que perpetua o campo da avaliação institucional, composta, sobretudo, em meados da *Reforma do Estado*, proposta no governo de Fernando Henrique Cardoso e com reflexos vigentes na atual conjuntura, eclodindo na lógica neoliberal da retirada da responsabilidade parcial do Estado e destinando-a ao mercado, mediante práticas sociais capitalistas.

A tese de Weber (1999) acerca do tema “[...] o Estado é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima [...]” defende a ideologia de um Estado moderno ou racional, composto por uma ordem estatal burocrática, uma variação racional embasada em regras,

sobre todos os recursos da organização política, que mais nenhum funcionário é proprietário pessoal do dinheiro que desembolsa ou dos prédios, das reservas, dos instrumentos ou da maquinaria bélica de que dispõe.

Para o autor citado e conforme Pochmann (2004), a sociedade deve ser compreendida a partir do conjunto de ações individuais, da ação social, orientada para a ação do outro. Uma burocracia que gera estabilidade política e econômica, divisão de poder e de trabalho, na qual estão delimitadas suas funções específicas, ampla hierarquia, formalismo, impessoalidade, competência técnica e meritocrática, com distinta separação entre propriedade e administração, embasada na previsibilidade do funcionamento e das ações como forma de alcançar a máxima eficiência.

O ensaio de Weber a respeito da política como vocação postula a definição de Estado que se tornou essencial no pensamento da sociedade ocidental: que o Estado é a entidade que possui o monopólio do uso legítimo da ação coercitiva. A política deverá ser entendida como qualquer atividade em que o Estado tome parte, de que resulte uma distribuição relativa da força, que produza “mais com menos”.

Nesse contexto, Weber (1999) é conhecido por seu estudo da burocratização da sociedade. Em sua obra, ele delineia a famosa descrição da burocratização como uma mudança da organização baseada em valores e ação (a chamada autoridade tradicional) para uma organização orientada para os objetivos e ação (chamada legal-racional) e centrada na relação de poder, que marca o capitalismo e suas nuances.

O resultado, segundo o autor em tela, é uma “noite polar de frio glacial” na qual a crescente burocratização da vida humana a coloca numa gaiola de metal, cheia de regras e de controle racional. Weber visualiza o papel do funcionário autêntico, imparcial, que executa suas atribuições com elevado senso de responsabilidade e de ética. O autor em esteira defende a prestação de contas, conforme o excerto:

[...] Quanto mais se expandissem as atividades econômicas próprias da burocracia estatal tanto mais fatalmente se faria sentir a falta de um órgão autônomo de controle que, como o fazem os parlamentos, exigisse explicações em público por parte dos funcionários todo-poderosos e que tivesse o poder de chamá-los para prestar contas. (WEBER, 1999, p. 576).

A administração burocrática concebida por Weber, a administração científica de Taylor e a gerencial de Fayol delinearão, por bom tempo, o setor público e a gestão da educação no Brasil, conforme explicitam Sander (2007) e Antunes (1995), ao ressaltarem que na essência os primeiros autores estão preocupados, no bojo de seus ensinamentos, com a economia, a produtividade e a eficiência.

Entretanto, em função da crise do capitalismo globalizado, para Antunes (2009), os Estados nacionais reforçam um movimento de reconfiguração das ações e do papel estatal, com vistas a manter sua estrutura e poder, revendo a função estratégica da educação e suas nuances, reduzindo seu papel de provimento. É com essa premissa que a política de avaliação educacional emerge com o chamado “Estado Avaliador”, marcado pelo crescente uso das avaliações e controle, o que permite coordenar e regular o campo da educação superior.

3. O efeito do “Estado avaliador” na educação superior

A educação superior nacional é campo heterogêneo e abstruso de estudo. Com esse olhar, emerge a inquietação: de que forma se apresenta a educação superior nacional? Na busca de resposta, fomentam-se algumas reflexões:

A educação brasileira vivenciou múltiplas alterações desde a sua gênese, tendo como um de seus marcos legais a Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 205 a preceitua como um direito de todos e, no artigo 209, trata da avaliação:

[...] A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 209 - O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: [...]

II - autorização e avaliação de qualidade pelo poder público. (BRASIL, 1988).

Por sua vez, a educação superior, cuja diretriz está registrada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996 e nos pareceres e normativos do Conselho Nacional da Educação (CNE), fomenta que é necessário criar uma educação superior com identidade, qualidade e formação dos alunos para a vida no mundo hodierno, atendendo às seguintes finalidades:

[...] I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração. (BRASIL, 1996).

Para tanto, mister destacar que a partir da década de 1990, a educação superior sofreu consideráveis mudanças⁵ em sua essência, configurando-se um campo de extrema complexidade institucional, resultado, inclusive, da totalidade nacional e seu panorama.

Segundo Peroni (2003), o Brasil passou por intensas reformas na área da educação no período supracitado, mediante a implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e de outros normativos e ações por parte do poder Executivo, que almejavam ajustar a estrutura do aparato burocrático, sob a justificativa de tornar a gestão pública eficiente e manter o controle do sistema educacional vigente.

Entre uma das características da reforma proposta por Bresser-Pereira, ao criticar o modelo de Estado patrimonialista, burocrático, tradicional e do Bem-Estar Social, destaca-se a descentralização administrativa, na qual o Estado transferiu funções para as unidades federativas e municípios e para as organizações sociais, vulgo, entidades privadas sem fins lucrativos que exercem atividades de interesse público.

Tais propostas foram seguidas, então, pela privatização, com o repasse ao mercado das funções primordiais da União, enaltecendo os papéis de regulação e controle estatais e a liberalização do comércio, sob o discurso da retomada do crescimento econômico, social e de competitividade internacional, alterando o *status quo* vigente: lento, caro e ineficiente, segundo o discurso do governo central à época.

A política de *Reforma do Estado* e, por sua vez, do fortalecimento do “Estado Avaliador” redefiniu seu papel como promotor e regulador, mediante uma forma de controle que almeja resultado, o combate ao nepotismo, à corrupção, a organização de políticas de distribuição de recursos e a construção de sistema de controle de qualidade (avaliação institucional).

⁵ As mudanças estão elencadas na obra de Vera Peroni (*Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003).

Há que se registrar, ainda, a constituição de emendas normativas que tratam da função da universidade, sobretudo, embasadas nas reformas ocorridas na educação superior e administrativa, a partir de 1979, nos Estados Unidos, na Inglaterra e no Chile, entre outros países, que debateram e objetivaram um reposicionamento das universidades quanto a servir ao mercado de trabalho, à indústria e suas tecnologias, à ampliação nos números de vagas de matrículas e à redução nos investimentos na área.

Em particular, a educação brasileira, no ápice da reforma gerencial, é difundida como serviços não exclusivos e que podem ser oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não estatal, tirando do Estado o papel de executor de políticas sociais.

No âmbito pedagógico, foram engendradas novas propostas curriculares que padronizaram e fomentaram os projetos pedagógicos que dessem relevância aos conteúdos; emergiram, então, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), proposição pedagógica que vislumbra a qualidade no sistema de ensino, do docente e da avaliação institucional.

No cenário da educação superior, reforçou-se, então, o poder “avaliativo” do Estado, ou seja, redefiniu-se a função do governo, e, por conseguinte, das Ouvidorias, buscaram-se indicadores de qualidade vinculados à gestão, à racionalidade, à eficiência, à eficácia, à produtividade e, por fim, à *accountability*,⁶ com ênfase no desempenho e resultados efetivos e, ainda, em formas enxutas de organização do trabalho, mediante a produção de resultados mensuráveis.

Na esfera dessa fase de ensino, entrelaçam-se as relações do público e do privado, com efetiva ênfase no progresso do segmento privado,⁷ mediante sua

⁶ O termo em esteira, na língua portuguesa, é compreendido como responsabilidade, prestação de contas, responder pelas ações. É apreendido como um conceito da gestão empresarial e diz respeito à prestação de contas centrada nos resultados, numa lógica de racionalidade produtiva econômico-financeira. (AFONSO, 2009).

⁷ Consoante o artigo “Restrições do público e estímulo à iniciativa privada: tendência histórica no ensino superior brasileiro” (In: SILVA, M. A.; SILVA, R. B. (org.). *A ideia de universidade*. Brasília: Líber Livro, 2006. p. 139-178), cujo autor é José Vieira de Sousa.

expansão elevada, a implementação de novos cursos e a ampliação do número de vagas da IES sendo superior ao número de concluintes do ensino médio.

Em linhas gerais, ainda segundo Peroni (2003), o País, a partir dos anos de 1990 com amplos efeitos na atual conjuntura, sofreu diversas metamorfoses em relação ao ensino: evidenciou um surto de crescimento da educação superior e da terceirização de seus serviços, com elevados investimentos no setor privado, ampliação de cursos de graduação e bom desenvolvimento dos cursos em função das alterações em seus projetos, a flexibilidade nas práticas pedagógicas e agilidade nos currículos, entre outros.

Por sua vez, a esfera pública enfrenta problemas no que tange ao seu sistema de financiamento, à ausência de estrutura física adequada (oficinas, materiais, laboratórios) e à necessidade de democratizar seu acesso junto às camadas pobres.

Esses são alguns aspectos panorâmicos da educação superior no Brasil: múltiplas variações em termos de legislação, marcada por uma visão pragmática para sua atuação, e, ainda, com muitos obstáculos. Fato que, na visão de Dias Sobrinho, assim se consolida:

[...] Passa a ser priorizado o ensino como formação de profissionais, portanto atrelado àquilo que é requerido pelo mercado. A escolaridade deve seguir a linha de eficiência, que supõe um atendimento a uma demanda mais ampla, em menos tempo e com menores custos. Sobrevém a necessidade de buscar meios alternativos de sobrevivência, seja pelo aumento das matrículas, instalação de classes mais numerosas, utilização de professores substitutos e em caráter provisório e com contratos flexíveis, seja pela venda de serviços, alugueis de espaços, medidas oficiais ou não de complementação salarial, procura de convênios rentáveis etc. O princípio da indissociabilidade de ensino, pesquisa, extensão sofreu, pois, uma grande flexibilização. (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 77).

Em termos gerais, infelizmente, a educação superior parece perder seu espaço na qualidade de bem público e passa a ser visualizada como mercadoria, ao prestigiar a esfera privada, em detrimento da esfera pública, acoplada de

importantes mudanças no âmbito de processo produtivo e, por conseguinte, nas relações de trabalho nos seus mais diversos âmbitos.

4. Avaliação e educação superior: marco histórico

A garantia da expansão das universidades federais para democratizar o acesso dos jovens brasileiros à educação superior, sob a premissa de avaliar a ampliação com qualidade para a sua efetivação, acoplada ao enfoque no sistema capitalista, na *Reforma do Estado*, objetivando-se alcançar maior competitividade, funciona como o pano de fundo para o fortalecimento das avaliações e da construção de exames nacionais e diretrizes para a educação superior, conforme o breve histórico político da avaliação, apresentado, cronologicamente, a seguir.

- *Final dos anos 1950/1960*: ocorre efervescente debate entre o Estado e a comunidade acadêmica em torno do papel da universidade e da educação superior no País. É um interregno tido como “divisor de águas” no campo da avaliação, segundo Dias Sobrinho (2003), em razão do início da profissionalização e da sua consolidação.
- *Após 1964, sob o governo militar*: período caracterizado por transformações na educação superior, visando garantir à educação sua funcionalidade múltipla no capitalismo dependente em que se arraiga o Brasil, parafraseando Dias Sobrinho (2003).
- *Em 1968*: dois tipos de avaliação balizaram a reforma da educação superior de 1968 durante o regime militar: o Plano Atcon (estudo de reformulação da estrutura das universidades brasileiras, dentro de padrões impostos pela política norte-americana) e o Relatório da Comissão Meira Matos, conforme Gadotti (1995).
- *Anos 1970*: emerge o “Estado Avaliador”, como forma de regular a distribuição de recursos: a universidade se vê na premissa de aumentar a eficiência: produzir mais, com o menor gasto possível. Nesse interregno,

destaca-se, ainda, a sistematização da educação superior, implementada na pós-graduação, por intermédio da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (Capes) em 1976.

- Do lado do aparelho governamental, a avaliação efetivamente realizada até o final da década de 1980 restringiu-se às tarefas de autorização e credenciamento de instituições de educação superior, na esfera dos cursos de graduação, ressalta Mancebo (2006).

Entretanto, a partir dos anos 1980, no campo em comento, a avaliação, conforme Dias Sobrinho (2003), torna-se presente e adota o papel de controle, intervenção e regulação, em caráter de vigilância e fiscalização. *A priori*, a temática almejava o controle da qualidade das IES, em razão do crescimento desenfreado das instituições e matrículas, uma forma de *accountability* junto à sociedade, como maneira de avaliar eficiência e utilidade.

Nessa direção, apresenta-se a evolução do processo avaliativo no Brasil, considerando-se quatro ciclos:

O primeiro ciclo (1983 a 1992) enaltece a primeira tentativa de institucionalização da educação superior no País, o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru), 1983, que priorizava duas áreas para estudos: *i*) a gestão das instituições de ensino superior; e *ii*) o processo de produção e disseminação do conhecimento, mediante a construção de questionários a serem aplicados para alunos e dirigentes universitários.

Nesse interstício, foi constituída a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior (Decreto nº 91.177/1985), cujo objetivo precípua consistia em: nova política de educação superior; função/concepção de avaliação: regulação; tipo de avaliação: externa; agentes da avaliação: CFE e universidades; unidade de análise: instituição; instrumentos: indicadores de desempenho (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 73).

Seguindo a mesma linha de pensamento, criou-se o Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (Geres), Portaria nº 100/1986, mediante concepção regulatória, com as seguintes nuances:

- i) objetivos: propor nova lei de educação superior; averiguando, entre outros pontos, a possibilidade de distribuir recursos especiais para os chamados “Centros de Excelência” ou instituições com padrões internacionais de produção acadêmica e de pesquisa;
- ii) função/concepção de avaliação foi: regulação; tipo de avaliação: externa; agentes da avaliação: SESu (pública) e mercado (privada); unidade de análise: instituição; instrumentos: indicadores de desempenho.

Já o segundo ciclo (1993 a 1995) ressalta-se pela instalação do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), Portaria nº 130/1993 da SESu, que conseguiu ampla adesão das IES brasileiras, mediante seu caráter participativo, reflexivo e democrático, fomentando e legitimando a cultura de avaliação e alteração na dinâmica universitária.

O terceiro ciclo (1996 a 2003) é caracterizado pelo desenvolvimento do Exame Nacional de Cursos (ENC), o chamado “Provão”, criado em 1996, que, entre outros aspectos, previa a participação obrigatória de concluintes do curso de graduação e aplicação de questionários para levantar dados acerca da condição socioeconômica dos discentes e sua concepção a respeito do ensino ministrado. Esse exame é acoplado, então, pela Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação (ACO), posteriormente chamada de Avaliação das Condições de Ensino (ACE), uma análise quanto ao corpo docente, infraestrutura e questões didático-pedagógicas dos cursos de graduação e suas respectivas instituições.

O Ministério da Educação (MEC) efetiva, então, amplo aparato normativo para orientá-lo em suas ações, com a premissa de fomentar e estimular iniciativas centradas na melhoria da qualidade do ensino e da regulação dos cursos.

No período, são estruturadas portarias para regulamentar e organizar a avaliação das Instituições de Ensino Superior (IES) no Brasil, além de medidas administrativas e políticas, bem como a estruturação da LDB (Lei nº 9.394/1996), que fomenta o papel da avaliação no art. 9º, repisando o papel do Estado de autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar as instituições.

Por sua vez, o art. 46 da lei em tela apresenta o princípio de garantia do padrão de qualidade, focado no papel da avaliação institucional, vinculado aos processos de credenciamento e credenciamento das instituições dessa área de ensino.

Nesse íterim, o Plano Nacional da Educação (PNE) (BRASIL, 2001) firma diretrizes para a regulação da educação superior, objetivando sua expansão com qualidade, segundo Fonseca *et al.* (2008), prevendo, por exemplo, a institucionalização de um sistema de avaliação que englobe o público e o privado e que promova a melhoria da qualidade no ensino e sua gestão acadêmica, entre outros pontos.

O quarto ciclo (2003 até o ano de 2012) destaca-se pela implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído pela Lei nº 10.861/2004, cujo objeto principal é assegurar processo nacional de avaliação das Instituições de Educação Superior (IES), dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos discentes; numa proposta de se desenvolver uma avaliação formativa e que considerasse as especificidades das IES do País; atendendo, sobretudo, aos propósitos e políticas governamentais, ao articular regulação, controle e avaliação.

Algumas críticas e análises que formam a base teórica do tema proposto, segundo Catani, Dourado e Oliveira são as seguintes:

- 1) o sistema de avaliação constituído vem implementando, pouco a pouco, um processo de economização da educação que altera objetivos, valores e processos educativos no campo da educação; 2) o sistema de avaliação instituído amplia o poder de controle do Estado e altera significativamente a lógica de constituição do campo e o relacionamento entre as instituições de ensino superior; 3) as políticas de avaliação estão promovendo mudanças significativas na gestão universitária, na produção do trabalho acadêmico e na formação profissional. (2002, p. 113).

A reflexão de Peixoto atinente ao tema é:

[...] Na década de 1990, as conseqüências das políticas de caráter neoliberal para enfrentar a crise fiscal do Estado de Bem-Estar Social e do enfrentamento da inserção no mundo globalizado vão representar verdadeira reforma para a educação superior brasileira. As universidades públicas passam também a confrontar-se com adjetivos como operacional, empresarial, competitiva, indicativos das alterações que se processavam no seu interior. (2005, p. 180).

Por fim, a implantação de um sistema de avaliação para a educação superior é uma medida austera e ímpar, manifesta-se como um modelo de gestão a ser adotado pelas universidades federais, como forma de execução da autonomia proposta a cada instituição, atendendo, sobremodo, aos interesses governamentais, à racionalidade: submete a educação aos interesses econômicos vigentes, como fonte/forma de controle.

O breve estado da arte supracitado enfatiza, em sua essência, as diversas concepções e práticas de avaliação na educação superior, a partir, sobretudo, da década de 1980, ressaltando-se um viés mercadológico e produtivista, com ar puramente regulatório, uma lente comparativa ou competitiva, a serviço da burocracia estatal.

5. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)

No âmbito das ações citadas no tópico anterior, emerge o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), Lei nº 10.861/2004, embasado em uma visão construtiva, ao integrar diversos instrumentos da avaliação em concepção geral, engendrada em alguns dos seguintes pressupostos:

- alteração na educação superior brasileira para corresponder mais diretamente aos anseios da sociedade;

- afirmação do papel irrenunciável do Estado na constituição do sistema nacional de Educação Superior, comprometido com a melhoria de sua qualidade, tendo as universidades públicas como referência do sistema;
- credenciamento periódico das instituições públicas e das privadas de qualquer natureza – particular, comunitária, confessional ou filantrópica;
- valorização da missão pública no âmbito local, regional e nacional por meio de um sistema de avaliação que tenha como principal objetivo a melhoria da qualidade acadêmica e da gestão institucional. (BRASIL, 2009).

Com as premissas supracitadas, estabelece-se que o Sinaes avalia os aspectos relacionados ao ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, desempenho dos alunos, gestão da instituição, corpo docente, instalações, aprendizagem e vários outros tópicos, aferindo alguns itens como: eficiência, efetividade e eficácia.

Destarte, a Lei nº 10.861/2004 apresenta os seguintes instrumentos: avaliação das instituições (autoavaliação institucional e avaliação externa); avaliação dos cursos de graduação (ACG), e avaliação do desempenho dos estudantes (Enade).

Por fim, entre as funções precípua do sistema de educação superior, destacam-se: a regulação, a supervisão (conformidade da oferta de educação superior no sistema federal de ensino com a legislação aplicável) e a de avaliação (referencial para os processos de regulação e supervisão da educação superior). Abarca o tema do controle das universidades e, sobretudo, sua função de prestar contas à sociedade.

6. Avaliação e aspectos estruturais

O tema da avaliação é tratado de forma incisiva na agenda nacional e utilizado em diferentes contextos, em razão de diversos fatores, entre os quais se destacam:

- a) a *Reforma do Estado*, sobretudo, a partir de 1998 (que assume o papel ímpar de controlador, regulador, fiscalizador e interventor), sobretudo da educação superior;
- b) o contexto de globalização e utilitarismo no qual os países estão submersos;
- c) a implantação do neoliberalismo e das formas de gerencialismo, que objetivam o lucro, a racionalidade, os produtos e, por fim, a privatização da educação;
- d) uma visão de educação superior que, na prática, atenda ao mercado e suas nuances, mediante uma gestão competitiva, que prima por resultados;
- e) a execução cada vez mais acurada dos conceitos de *accountability* e de *benchmarking* (prática de melhorias de processos, ideias inovadoras e procedimentos de operação eficazes, comparativos e sistemáticos); otimizando a redução de gastos, maior regulação e controle e afastando a universidade de seu papel formativo, autônomo e de uma pedagogia prospectiva.

Segundo Dias Sobrinho (2003) o “Estado Avaliador” “costuma praticar uma avaliação predominantemente controladora e organizadora de suas políticas de distribuição de recursos via orçamentos ou por meio de premiações e incentivos”, cujas ideias subjacentes são: controlar e distribuir recursos; aumentar a quantidade de matrículas com redução de gastos por aluno; ter um produto da educação comparável junto ao mercado, inclusive o internacional, abarcando o mundo econômico.

Momento em que ocorre a influência de organismos internacionais, apoiando o domínio privado e restringindo a instituição pública, mediante o ideário neoliberal de entidades multilaterais como o Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Nesse contexto, alguns paradigmas importantes, segundo Fonseca (2008), são: *i*) os objetivos e valores desenvolvidos pelos mecanismos e programas de avaliação; *ii*) a ampliação do poder de regulação do Estado sobre as IES; *iii*) a compreensão de novos processos de gestão universitária, de organização do trabalho docente e de formação discentes; e *iv*) a meta-avaliação (dos próprios mecanismos, instrumentos da avaliação e sua função social), além da necessidade de uma reflexão sobre a relação do trabalho em educação superior, os fins da educação e a configuração do Estado à qual se destina.

7. Relação entre visão de Estado, ouvidorias e saúde do trabalhador

O que se percebe claramente é que o capital e sua metamorfose multifacetada, inseridos em uma sociedade do hiperconsumo, embasada no anseio da felicidade e, por conseguinte, na negativa ao sofrimento, aos conflitos e, em parte, às subjetividades humanas e suas nuances como angústias e agruras, acoplado a essa visão de Estado controlador e de resultados, delinea o conjunto de políticas públicas educacionais e reflete nos espaços de atendimento das ouvidorias.

Os efeitos desses fenômenos são nevrálgicos, o que, na prática, tem ocorrido no campo da educação superior, com reflexo na vida de seus trabalhadores. Fato que determina, efusivamente, um afinilamento das relações de trabalho, mediante a terceirização e a precarização da força de trabalho, a desmotivação, a instabilidade laboral, o desemprego, o enfraquecimento da estrutura sindical, eclodindo na redução da participação social do trabalhador, na intervenção do Estado na dita “autonomia universitária”, na redução cada vez maior dos recursos, quer de investimento quer de custeio ou capital.

Além das ações, pelo Estado, de avaliação, fiscalização e controle de boa parte das estratégias da universidade, que, para além de seu planejamento, de sua execução, de sua ação e do monitoramento de suas políticas, é obrigada a focar-se nos normativos do Estado Controlador, o que, *grosso modo*, reflete riscos para a

saúde laboral do trabalhador – marcado, por exemplo, pelo medo de constituir o exército industrial de reserva (o campo do desemprego), pela “sensação” de que é um mero produto de exploração e, dessa maneira, de troca, ou mesmo de desuso e descarte, pela necessidade de produzir cada vez mais, para não ser trocado ou, mesmo, em razão da demissão dos demais colegas, o que fomenta e amplia sua necessidade de produzir mais, para não ser o próximo da fila.

O clima organizacional no contexto das universidades parece não ser bom. Ao contrário, a sensação é de que a comunidade acadêmica está doente, inclusive no âmbito da saúde mental. No caso específico dos atendimentos efetuados na Ouvidoria da Universidade de Brasília, entre os seus índices e na tabela de assuntos mais demandados, não consta o tópico suicídio, entretanto, em apenas uma semana, do segundo semestre de 2017, foram registrados três casos cujo pano de fundo abarcava essa temática. Um(a) discente, um(a) técnico(a), um membro da comunidade externa. Não há um foco, todos sofrem. Há um pedido de socorro implícito no grito de silêncio, no espaço do não dito que perpassa a questão da saúde.

Dados recentes de um jornal local dão conta de que, no Distrito Federal, no primeiro semestre de 2018 (20/6/2018) – cujas fontes são o Corpo de Bombeiros e a Secretaria de Saúde do Distrito Federal – ocorreram 804 tentativas de suicídio, das quais foram registradas 41 mortes, inclusive na Universidade, sendo a depressão um dos fatores de risco. Nessa direção, Foucault (1988) assim a define:

apresenta-se como uma inércia motora tendo com o fundo humor triste, acompanhada de hipoatividade psíquica. Às vezes isoladas, a mania e a depressão estão ligadas mais frequentemente por um sistema de alternância regular ou irregular.

Dados da Organização Mundial da Saúde (OMS) ressaltam que 340 milhões de pessoas no mundo inteiro são afetadas por essa enfermidade.

Dessa forma, é necessário institucionalizar ações e rever o papel da universidade no que tange à construção de boas políticas, bons planos e bons programas, sobretudo, em relação à saúde mental. Isso posto, com a premissa

de elaborar uma legislação interna que contemple o tema, normativo imbuído da proteção aos direitos humanos e que possa contribuir para a “retirada” dos trabalhadores universitários do estresse cotidiano, o qual marca a sociedade hodierna. A partir dessas ações, trazê-los para um ambiente produtivo, sobremodo, salutar, um ambiente menos restritivo e que exalte os direitos à informação e à participação social.

Esse campo de ação é ofertado pelo Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 2014). Todavia, seu alcance aos mais de três mil e cento e vinte técnicos, dois mil e seiscentos docentes e mais de cinquenta e um mil e cento e sessenta discentes não é fácil, nos mesmos moldes propostos à comunidade externa em geral.

Ocorre que a universidade possui um papel social à vanguarda de seu tempo, portanto, poderia construir políticas públicas nesse âmbito, de forma coletiva e integrada; não separada, como parece ocorrer hoje em alguns casos: mediante uma ação pontual na Faculdade X ou Z, por exemplo. Políticas que velem, não pelo isolamento, mas pelo convívio com a comunidade, com a família, com o outro. A universidade precisa estimular o papel da alteridade, do reconhecimento do outro, do espaço do outro, com e como uma política social de enfrentamento de seus problemas, que proteja sua força de trabalho, reflexo de uma política de primeiro nível, engajada e organizada pelos servidores e para os servidores.

8. Considerações finais

A educação superior nacional é um campo vasto, heterogêneo e abstruso de estudo no qual se inserem diversas políticas públicas ainda em construção e em análise, o mesmo se dando em relação ao campo da avaliação e suas premissas.

Desde os anos de 1980 até o presente, sobretudo, na década de 1990, visualiza-se a instalação de um processo amplo: a formação do “Estado Avaliador” e controlador, e, assim sendo, a formulação de um sistema nacional de avaliação da educação superior no País, de cunho eficiente, instrumentalista e classificatório.

O “Estado Avaliador” tem construído políticas que contemplam o tema em comento, sobremodo, nas últimas quatro décadas, refinando cada vez mais seus instrumentos de avaliação, como testes e provas, reforçando a celeuma do *ranking*, objetivando dados e comparações quantitativas e confecção de estatísticas. Essa busca desenfreada por resultados está intrinsecamente relacionada à questão do capitalismo e do lucro exacerbado e, assim, envolve a saúde do trabalhador ou, melhor, da doença deste. O espaço da competição ao invés da cooperação, a busca por um lugar ao sol, a fuga do exército de reserva de força de trabalho, vulgo desemprego, acoplado à robotização das máquinas e equipamentos, a todas as alterações no ambiente e, por conseguinte, em conflitos socioambientais, geram medos, angústias, doenças psicossomáticas, também em âmbito universitário. A comunidade parece estar doente e grita, inclusive, por meio do “silêncio” de atos suicidas.

A universidade carece (re)definir suas metas e compreender seu papel social, para que, a partir desse passo, possa edificar sua reestruturação e expansão em bases sólidas e democráticas, abarcando questões como: acesso, equidade, mobilidade, financiamento, democratização e qualidade, entre outras, mas, sobremodo, humanizando seu espaço, seu *locus* de atuação, ressignificando sua trajetória e a melhoria de seus processos, repensando sua maneira de visualizar e intervir na educação superior e, portanto, no País: o papel preventivo e em prol da saúde integral de seus trabalhadores (COSTA, 2013). Nessa direção, as ouvidorias universitárias apresentam-se como parceiras de caminhada.

Referências

AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, Lisboa, v. 13, p. 13-29, 2009.

ANTUNES, R. *Adeus ao Trabalho?* Ensaio sobre a metamorfose e a centralidade do mundo do trabalho. Campinas: Cortez, 1995.

ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação*. 5. ed. ampl. Brasília: INEP, 2009.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Institui a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Presidência da República. Brasília, DF: Diário Oficial da União de 23.12.1996. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/Ftp/leg/lein9394.doc>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 de janeiro de 2001.

BRASIL. *Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004*. Institui o Sistema Nacional de Avaliação Institucional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 de abril de 2004, n. 72, Seção 1, p. 3-4.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional da Saúde. *Documento orientador da 4ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora*. Brasília, DF, 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público. In: BRESSER PEREIRA, L. Carlos; SPINK, P. (org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

CATANI, A.; DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I. (org.). *Avaliação democrática para uma universidade cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002. p. 99-118.

COSTA, D.; LACAZ, F. A. de C.; JACKSON FILHO, J. M.; VILELA, R. A. G. Saúde do trabalhador no SUS: desafios para uma política pública. *Rev. bras. saúde ocup.* [on-line]. 2013, v. 38, n. 127, p.11-21. ISSN 0303-7657. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0303-76572013000100003>. Acesso em: 30 mar. 2019.

DIAS, E. C.; SILVA, T. L. E. Contribuições da atenção primária em saúde para a implementação da política nacional de saúde e segurança no trabalho (PNSST). *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, São Paulo, v. 38, n. 127, p. 31-43, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbso/v38n127/v38n127a07.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2019.

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

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. F. de; AMARAL, N. C. Avaliação, desenvolvimento institucional e qualidade do trabalho acadêmico. In: OLIVEIRA, J. F. de; FONSECA, M. (org.). *Avaliação institucional: sinais e práticas*. São Paulo: Xamã, 2008. 160p.

FOUCAULT, Michel. *Doença Mental e Psicologia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1988.

GADOTTI, M. *Concepção dialética da educação: um estudo introdutório*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

MANCEBO, D. (org.). *Reforma universitária: dimensões e perspectivas*. Campinas: Alínea, 2006. p. 125-139.

MARX, K. *O capital*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2008.

- 226** PEIXOTO, M. do C. de L. Universidade: reforma e/ou rendição ao mercado? *Revista Brasileira de Educação*, Resenhas, v. 28, n. 1, p. 180-182, 2005.
- PERONI, V. *Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.
- POCHMANN, M. *Reestruturação produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social*. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.
- SANDER, B. *Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento*. Brasília: Liber Livro, 2007.
- TEIXEIRA, A. *Educação e universidade*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1998.
- WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. 584p.