

REVISTA
EUROLATINOAMERICANA DE
DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 4 | N. 2 | JULIO/DICIEMBRE 2017 | ISSN 2362-583X



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



La política pública per la valutazione di qualità come il modo della valutazione dell'educazione come un bene pubblico

*The public policy for the quality assessment as the way of
the evaluation of education as a good public*

ALEXANDRE GODOY DOTTA *

Centro Universitário Autônomo do Brasil (Brasil)

godoydotta@hotmail.com

Recibido el/Received: 08.08.2017 / August 8th, 2017

Aprobado el/Approved: 21.11.2017 / November 21st, 2017

RIASSUNTO:

Il presente articolo ha come oggetto l'analisi storica e politica relativa alla nascita del concetto d'insegnamento di qualità nell'organizzazione dell'educazione in Brasile. Per raggiungere questo obiettivo, si concentra sullo status di "diritto all'educazione" o "servizio pubblico educativo" come bene pubblico. Discorre sull'organizzazione del sistema educativo brasiliano e presenta considerazioni sul problema delle interpretazioni restrittive e formali del sistema educativo, soprattutto nei termini della proposta neoliberale tipica degli anni novanta. Sviluppa riflessioni sul concetto di qualità e sulla possibilità di metterlo in pratica, attraverso le determinazioni della Costituzione brasiliana, secondo un'interpretazione sostanziale delle politiche pubbliche valutative.

Parole-chiave: politiche pubbliche; politiche di valutazione; educazione; bene pubblico; qualità dell'educazione.

ABSTRACT:

This article deals with historical and political analysis of the birth of the concept of quality education in the organization of education in Brazil. To achieve this, it focuses on the status of "right to education" or "public education service" as a public good. It talks about the organization of the Brazilian education system and presents considerations on the problem of restrictive and formal interpretations of the educational system, particularly in terms of the neoliberal proposal typical of the nineties. It develops reflections on the concept of quality and the ability to put it into practice, through the determination of the Brazilian Constitution, according to a substantive interpretation of public evaluation policies.

Keywords: public policy; evaluation policies; education; public good; quality of education.

Como citar este artículo | *How to cite this article:* DOTTA, Alexandre Godoy. La política pública per la valutazione di qualità come il modo della valutazione dell'educazione come un bene pubblico. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 4, n. 2, p. 43-57, jul./dic. 2017. DOI: 10.14409/rr.v4i2.7117

* Professor Pesquisador do Centro Universitário Autônomo do Brasil - UniBrasil (Curitiba-PR, Brasil). Doutor em História e Políticas da Educação pela PUCPR e Mestre em Educação pela PUCPR. Líder do Grupo de Pesquisa DIVERGE "Direito, Diversidade Sexual e Relações de Gênero" e do Grupo "Direito, Educação e Democracia", ambos do UniBrasil. E-mail: godoydotta@hotmail.com.



SUMARIO:

1. Introduzione; **2.** L'educazione come bene pubblico; **3.** Organizzazione dell'insegnamento in Brasile; **4.** La valutazione della qualità dell'educazione; **5.** Considerazioni finali; **6.** Referenze.

1. INTRODUZIONE

Il presente articolo ha come oggetto la relazione tra l'istituzione di politiche pubbliche che valutino la qualità dell'educazione e il carattere di "bene pubblico" attribuito all'educazione dal sistema giuridico costituzionale brasiliano. In questo contesto l'obiettivo fondamentale dell'esposizione è quello di dar risposta alla seguente questione: le politiche pubbliche di valutazione della qualità dell'educazione istituite dallo Stato in Brasile possono fondarsi sulla considerazione per cui l'educazione è effettivamente un bene pubblico?

Questa domanda, apparentemente ingenua, è di cruciale importanza oggi in cui, sempre più, la valutazione si è trasformata in uno strumento di verifica economica o meramente gestionale, con preferenza per i criteri quantitativi, stimativi e formali, a danno dell'inserimento di una valutazione programmata attraverso proposte politiche effettivamente qualitative e sostanziali. Lo studio proposto richiede una metodologia fondamentalmente deduttiva, basata su una ricerca dottrinale e legislativa relativa al tema.

Sono state scelte fonti interdisciplinari, avendo come quadro di fondo il pensiero di alcuni importanti educatori. Il ricorso ad autori dell'area giuridica, che si concentrano sul Diritto pubblico e, in particolar modo, sulla questione dei diritti fondamentali, dei servizi pubblici e del regime giuridico educativo propriamente detto, è stato essenziale alla concretizzazione dell'obiettivo. È sembrata importante una breve esposizione iniziale sull'educazione come diritto umano fondamentale, derivata da principi generali che superano persino la Costituzione come fonte originaria. A seguire sono stati introdotti elementi contestualizzanti del servizio pubblico educativo all'interno della struttura organizzativa dello Stato, come modo per evidenziare la natura di "dovere" dello Stato non solamente nel prestare, ma anche nel tutelare (appoggiare, difendere, valutare e proteggere) l'educazione.

Il nucleo della ricerca si è concentrato nella proposta del modo in cui la valutazione della qualità dell'educazione possa essere inquadrata come effettiva politica pubblica da impiantare, in termini formali e materiali; ossia, si osserva il processo di valutazione secondo quanto previsto dal sistema giuridico, ma non unicamente, visto che deve esistere un aspetto sociale e politico di valutazione che attribuisca legittimità allo stesso complesso normativo relativo alla materia. A partire da questa prospettiva, è diventato imprescindibile sollevare una critica alla concezione ristretta, comunemente applicata alle politiche di valutazione, che finiscono per non riuscire a trasformarsi in



effettivo meccanismo di miglioramento della qualità dell'educazione in Brasile, tenuto conto dei pessimi indici appurati su tutti i livelli (soprattutto per quel che riguarda l'insegnamento). Quale sarebbe il ruolo delle politiche di valutazione nell'alterazione di questo quadro? E quale ne sarebbe il fondamento?

Dopo aver posto le definizioni operative e descritto l'oggetto centrale del lavoro, si è ricercata una risposta plausibile alla domanda iniziale e a quelle seguenti, mediante una preliminare definizione del concetto di qualità stabilito da una delle principali politiche pubbliche educazionali (il Sistema Nazionale di Valutazione dell'Insegnamento Superiore - SINAES). Nonostante, metodologicamente, la ricerca non si limiti all'insegnamento, visto che le politiche di valutazione devono includere anche la ricerca, l'estensione e la gestione, questo settore è, senza dubbio e comprensibilmente, considerata la sua ripercussione a livello sociale, uno dei nodi cruciali della problematica (e della stessa concretizzazione di una politica valutativa da parte dello Stato). Il grande aumento della domanda per l'insegnamento, che si è avuto negli ultimi anni, ha dato importanza alla materia, attirando l'attenzione dei governi nazionali e degli organismi internazionali sulla questione dell'educazione, trattando in modo diverso l'insegnamento e, particolarmente, quello superiore. Infatti, poiché l'investimento necessario alla manutenzione dell'educazione superiore, in confronto a quella elementare, è rinomatamente maggiore, la questione ha assunto un'importanza particolare, inserendosi negli argomenti da discutere nella maggioranza degli Stati sociali di Diritto, oltre ad aumentare la preoccupazione degli organismi internazionali.¹

2. L'EDUCAZIONE COME BENE PUBBLICO

La promulgazione della Costituzione del 1988 ha introdotto l'idea della qualità come elemento fondamentale da considerare nell'insieme delle politiche pubbliche educazionali. Si osserva che il Brasile, così come molti Stati contemporanei, è stato molto influenzato dalla positivizzazione dei diritti fondamentali, senza eccezione per l'educazione, nell'ordinamento giuridico. Dalmo Dallari definisce fondamentali quei diritti dell'uomo che sono validi in un modo inviolabile, atemporale e universale.² Per questa ragione, possono essere considerati diritti sovra-costituzionali, ovvero, al di sopra della Costituzione.

Pensare alla sovra-costituzionalità significa accettare che esistono diritti incorporati all'ordinamento che discendono da una concezione umana riconosciuta a livello internazionale; per questo motivo sono considerati precedenti alla Costituzione. Oggi giorno, è comune considerare l'insieme di questi diritti fondamentali come norme

¹ DOTTA, Alexandre Godoy. Public policies for the assessment of quality of the Brazilian higher education system. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 3, n. 3, p.53-69, set./dez. 2016.

² DALLARI, Dalmo de Abreu. Um breve histórico dos direitos humanos. In: CARVALHO, José Sérgio. *Educação, cidadania e direitos humanos*. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 35-37.



universali, che ispirano e condizionano le leggi interne e gli stessi ideali della società. In questa categoria sono comprese le nozioni di libertà, uguaglianza, cittadinanza, sovranità, repubblica, democrazia, etc.

Questi diritti e garanzie sono considerati così intrinseci all'uomo che non solo devono essere rispettati ma essere resi effettivi dagli Stati Democratici di Diritto che hanno optato per il modello social-democratico.³ La *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo* (ONU, 1948) stabilisce il diritto all'educazione come mezzo di sviluppo umano. In altre parole, questa direttiva rende evidente l'importanza della qualità dell'educazione come diritto.⁴ È in questi termini che i servizi sociali si pongono come doveri imprescindibili dell'organizzazione statale, ente politico responsabile per la tutela dei diritti fondamentali; ossia, responsabile di prestare, controllare, fiscalizzare, valutare e garantire la realizzazione dei diritti di natura educativa (specialmente dei diritti sociali). Frutto del superamento ideologico dell'antico liberalismo classico, lo Stato sociale, che non si confonde con quello socialista, si costituisce di alcuni elementi fondamentali: sicurezza giuridica, protezione dei diritti fondamentali (quelli civili, politici e soprattutto sociali), obbligo di configurazione della società da parte dello Stato e garanzia dell'autodeterminazione democratica.

Permeando le diverse versioni delle Costituzioni brasiliane, è possibile verificare l'incorporazione di alcune generazioni (o, per meglio dire, vere "dimensioni") di diritti fondamentali, non solamente politici, ma anche, e soprattutto, sociali. E questa vera evoluzione o, come preferisce definire Fabio Konder Comparato, "affermazione storica" non è avvenuta come un fenomeno meramente interno; essa discende da un paradigma più ampio, a livello internazionale.⁵ Accade che il fatto che il cittadino brasiliano già riconosca effettivamente lo Stato come persona giuridica, responsabile di propiziare mezzi di accesso ai diritti sociali (Costituzione Federale, art. 6°), è tanto importante quanto l'affermazione dei diritti fondamentali nelle dichiarazioni politiche. Non solamente a livello amministrativo, ma anche giudiziale (rendendosi estremamente rilevante, in questo contesto, la partecipazione del Pubblico Ministero).⁶

L'educazione è un diritto che garantisce diritti. In questo modo, la necessità dell'universalizzazione dell'educazione di qualità si pone come una delle principali sfide verso la concretizzazione di uno Stato sociale e democratico. Per questo motivo, ai giorni nostri, è possibile considerare l'educazione come un "bene pubblico", ossia un diritto

³ BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 12. ed. Brasília: UNB, 2002. p. 1193.

⁴ GORCZEWSKI, Clóvis. Direitos humanos, educação e cidadania. In: LEAL, Rogério; REIS, Jorge Renato dos (Orgs.). **Direitos sociais & políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. p. 1291.

⁵ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

⁶ HACHEM, Daniel Wunder; KALIL, Gilberto Alexandre de Abreu. O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos: o exemplo do Programa Universidade para Todos (Prouni). **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 153-177, out./dez. 2016.



umano fondamentale che implica il dovere dello Stato di realizzare determinate politiche (tra cui quella di valutazione) per renderlo effettivo. Questa concezione esige anche la visione dell'educazione come servizio pubblico, di titolarità statale, anche quando offerto dai privati: "a prestação de tais serviços [os sociais] é dever inafastável do Estado, tendo os indivíduos o direito subjetivo de usufruí-los. O objetivo do Constituinte ao outorgar tais competências ao Poder Público não foi o de reservá-las, mas sim obrigar a seu exercício".⁷

Sembra questo il contesto adeguato per la stessa comprensione dei fondamenti giustificativi della costruzione delle politiche pubbliche di valutazione dell'educazione. Meccanismi che hanno bisogno di rinforzare la vecchia massima per cui l'educazione è diritto di tutti e dovere del Potere Pubblico. Ovvero, lo Stato è, e deve essere, l'ente responsabile per la titolarità del servizio e la garanzia del diritto, il che può essere realizzato mediante un'attività regolativa e prestazionale compatibile con il sostanziale riconoscimento dell'educazione come bene pubblico.

3. ORGANIZZAZIONE DELL'INSEGNAMENTO IN BRASILE

L'organizzazione dell'insegnamento in Brasile segue le disposizioni normative presenti nelle diverse Leggi di Direttive e Fondamenti dell'Educazione Nazionale. Cronologicamente è possibile identificare la Legge 4.024 del 1961, la Legge 5.692 del 1971 e la Nuova LDB, Legge 9.394 del 1996, come le tre principali. La prima fissava a quattro anni la durata dell'insegnamento basico. Dopo la realizzazione dell'Esame di Ammissione, lo studente poteva immatricolarsi al ginnasio.

Il ciclo Ginnasiale della Scuola Media prevedeva una durata di quattro anni di formazione e il ciclo collegiale della Scuola Media di tre anni. L'insegnamento superiore aveva tempo variabile, in funzione del tipo di corso di laurea. Si noti che il ciclo Ginnasiale e Collegiale erano divisi in rami di Insegnamento: Secondario, Commerciale, Industriale, Agricolo, Normale e altri. Nel 1971 la legge ha determinato la divisione dell'Insegnamento di Primo, Secondo Grado e Insegnamento Superiore (terzo Grado). La legge 9.394 è responsabile anche per l'organizzazione vigente compresa nel livello basico e superiore. Le istituzioni della rete d'insegnamento sono classificate d'accordo con il livello di educazione che si sta offrendo all'individuo, potendo essere pubbliche o private. L'educazione basica comprende l'insegnamento infantile, fondamentale e medio, ed dispone di modalità di formazione. Le scuole sono responsabili per l'insegnamento infantile e fondamentale, i collegi, invece, sono gli stabilimenti che offrono l'insegnamento medio e professionalizzante. Per la designazione delle istituzioni d'insegnamento

⁷"La prestazione di tali servizi (quelli sociali) è dovere intrasferibile dello Stato, avendo gli individui il diritto soggettivo di usufruirne. Il fine della Costituente nell'affidare tali competenze al Potere Pubblico non è stato quello di riservarglielo, ma si di obbligarlo ad esercitarle". SUNDZFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 84.



possono essere individuati altri termini, come per esempio istituto, gruppo, etc. Tuttavia, questi titoli discendono dalle antiche formattazioni d'insegnamento, dalla cultura e dai costumi locali. Le istituzioni d'insegnamento superiore si costituiscono come facoltà isolate, centri universitari e università (Decreto Federale 5.773 del 2006). A partire dalla nuova LDB, l'educazione si struttura in basica e superiore. La formazione basica comprende l'insegnamento infantile, elementare e professionalizzante nelle sue diverse modalità. L'insegnamento superiore, oggi, si stratifica formalmente nell'insegnamento di laurea, specializzazione (*lato senso*) programma di master e dottorato (*stricto senso*).

Nuove concezioni sulla gestione dei beni pubblici in Brasile vengono via via incorporate dall'apparato giuridico-amministrativo a partire dalle recenti riforme che continuano ad essere promosse secondo il modello consacrato dalla Costituzione del 1988. D'accordo con il processo iniziato dal Piano Direttore di Riforma dell'Apparato di Stato del 1995⁸, sono state realizzate aste di statali; sono state aperte diverse concessioni di servizio pubblico e vengono via via stabiliti nuove società tra pubblico e privato. Lo Stato si pone nella posizione di supervisione generale e le agenzie regolatrici, recentemente create, fiscalizzano i servizi pubblici concessi. Per quel che riguarda i servizi sociali, lo Stato, motivato soprattutto dagli organismi internazionali, stabilisce un rapporto crescente con il cosiddetto Terzo Settore, anche se in modo abbastanza criticabile.⁹

Deise Mancebo fa notare quanto sia diventata rappresentativa la Legge 11.079 del 2004, che ha istituito norme generali per le Società Pubblico-Private nell'ambito della pubblica amministrazione e che include l'educazione, così come gli altri servizi pubblici, che vengono sempre più relegati a sistema tipico dell'iniziativa privata¹⁰. Stando a questi fatti, la contemporaneità sembra stare prendendo una strada inversa a quella del secolo XX, in cui gradualmente lo Stato è stato reso responsabile per la gestione e la prestazione del servizio pubblico dell'educazione, riconoscendolo come un diritto umano fondamentale e universale. Si tratta di correnti di pensiero neoliberali, che tendono a contrapporsi alla stessa natura statale dei diritti sociali (che passano a essere sempre meno diritti e sempre meno servizi pubblici).¹¹

Sicuramente, a partire da questa prospettiva, le politiche di valutazione finiscono per perdere il loro scopo, concentrandosi in fattori eminentemente economici, topici e statistici. Nonostante questa tendenza, nell'ambito infra costituzionale si trovano le norme giuridiche che sono vincolate ai principi della Costituzione Federale e che,

⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996. p. 269.

⁹ MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

¹⁰ MANCEBO, Deise. Reforma da educação superior no Brasil: análises sobre a transnacionalização e privatização. **Diálogo Educacional**, Curitiba, v.7, n.21, p.103-123, maio/ago. 2007. p. 107.

¹¹ SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1998.



quindi, sono fuori dalla portata dei poteri pubblici, funzionando da sistema di resistenza. Il Legislativo è responsabile di stabilire le regole generali costituite nella forma di Legge, l'Esecutivo rende effettive tali leggi per mezzo dei suoi organi con Decreti, Decreti Ministeriali e Direttive; infine, il Giudiziario compie la funzione di agente fiscalizzante di tutte le norme emesse e prende la decisione nel caso concreto.

Tutto ciò in conformità con le politiche pubbliche costituzionali e i rispettivi diritti che esse consacrano (e che, nonostante vengano costantemente contestati, restano ancora una garanzia fondamentale). Secondo questa prospettiva, tutte le istituzioni della rete d'insegnamento, pubbliche e private, devono obbligatoriamente seguire le direttive legali determinate dallo Stato (anche se sempre in modo critico e riflessivo). In Brasile il numero di istituzioni è sempre stato ascendente e l'iniziativa privata ha sempre condiviso il compito di provvedere al servizio di educazione.

4. LA VALUTAZIONE DELLA QUALITÀ DELL'EDUCAZIONE

Nella Costituzione del 1988 la qualità dell'educazione è citata in quattro momenti: (1) si provvederà all'educazione secondo il principio di garanzia del parametro di qualità (art. 206); (2) l'apprezzamento di qualità sarà reso effettivo dal potere pubblico – Stato (art.209); (3) uno standard minimo di qualità sarà uniformizzato da un sistema federale d'insegnamento (art.211); (4) il piano nazionale di educazione deve condurre al miglioramento della qualità d'insegnamento (at.212). Di conseguenza, i documenti infra costituzionali pubblicati dal legislativo positivizzano la garanzia della qualità, come si può osservare dai primi articoli della LDB (che rinforzano il principio della Costituzione) e, anche, dall'art. 70 che prevede studi e ricerche con la finalità di migliorare la qualità ed espandere l'insegnamento.

Il Piano Nazionale dell'Educazione, istituito dalla Legge 10.172 del 2001 mette in atto diverse azioni con l'obiettivo di migliorare l'insegnamento a tutti i livelli di educazione. Questo insieme normativo ritrae il modello d'intervento dello Stato brasiliano nel vasto campo dell'educazione e può essere inquadrato come un'effettiva politica pubblica, secondo il suo concetto generale, ossia, come la "a coordenação dos meios à disposição do Estado, de forma a harmonizar as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados".¹²

Le politiche di valutazione consistono in specificazioni della politica generale. Tuttavia, la grande questione non è la semplice identificazione normativa del modello difeso, ma la forma d'interpretare i meccanismi concreti delle politiche di valutazione, ritirando la loro carica eminentemente retorica, al fine di realizzarle come mezzo

¹² "Coordinazione dei mezzi a disposizione dello Stato, in modo da armonizzare le attività statali e private per la realizzazione degli obiettivi socialmente rilevanti e politicamente determinati". BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no Estado constitucional**: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 219.



di concretizzazione dell'educazione, nella qualità di bene pubblico tipico dello Stato sociale. Ovviamente, si può affermare che non sempre alla positivizzazione giuridica seguono politiche pubbliche che contribuiscono a un miglioramento della qualità dell'educazione.

La situazione brasiliana è esempio di questo fatto. Tra diverse altre fonti menzionate, Marilena Chauí mostra che il Brasile è riconosciuto in ambito internazionale come un paese con un basso indice di sviluppo educativo.¹³ Si pone qui la vecchia e inadeguata discrepanza tra "essere" e "dover essere"; tra quello che la norma stabilisce e quello che avviene nella pratica. Ad ogni modo, e nonostante ciò, è un fatto che esista un consenso politico e scientifico sulla necessità dell'istituzione di politiche pubbliche di valutazione educativa.¹⁴

Non solamente nell'ambito giuridico-politico, ma anche, e soprattutto, in quello scientifico ed accademico, diversi sono i teorici la cui opinione converge sull'importanza della valutazione della qualità del servizio pubblico dell'educazione, ponendo come obiettivo il raggiungimento del diritto pubblico soggettivo dei cittadini di essere educati dallo Stato. Malgrado questo consenso iniziale, Paul SINGER ha giustamente osservato, nella riunione annuale dell'ANPED nel 1995, che nella realtà sorgono due visioni opposte dei fini educativi dell'educazione e di come raggiungerli.¹⁵ Su questo punto, quindi resta un problema che merita di essere un oggetto costante di riflessione; in fondo, non sarebbe il caso di pensare che i fini giustificano qualsiasi mezzo.

Se si considera l'educazione come un bene meramente economico, inserito come un mero "servizio da essere reso disponibile nel mercato", i fondamenti del processo di valutazione della qualità educativa si alternano sostanzialmente (portandosi sulle spalle l'incostituzionalità del processo). Si sa che il fatto che l'educazione sia un bene pubblico non significa che sia necessariamente un servizio a cui provvede direttamente lo Stato, visto che si tratta di un'attività non esclusiva del Potere Pubblico. Tuttavia, quale che sia la forma di fornire il servizio, la sua natura non si modifica sostanzialmente, almeno secondo il regime scelto dal legislatore costituente per reggere la materia.

Le politiche pubbliche, necessarie socialmente e positivizzate nella Costituzione Federale, evidenziano il diritto all'educazione e, quale conseguenza necessaria, la necessità del miglioramento della qualità dell'insegnamento. Oltre a chiarire lo stesso

¹³ CHAUI, Marilena. As humanidades contra o humanismo. In: SANTOS, Gislene. (Org.). **Universidade, formação cidadania**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 16-19.

¹⁴ DOTTA, Alexandre Godoy. Struttura e Finanziamento del Settore Post Laurea in Brasile nel Contesto dello Sviluppo del Servizio Pubblico dell'Educazione. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fé, v. 2, p. 7-23. 2015; DOTTA, Alexandre Godoy. A estrutura e o financiamento da pós-graduação no Brasil no contexto do desenvolvimento do serviço público de educação. **A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 3, p. 229-245. 2014.

¹⁵ SINGER, Paul. Poder, Política e educação. **Conferência de abertura da XVIII Reunião Anual da ANPED**, Caxambu, out. 1995. p. 5.



criterio concettuale di educazione di qualità, la sfida sta nel trovare meccanismi per la sua effettività materiale e non solamente formale, mediante criteri che oltrepassino i requisiti di mercato, opponendosi a una concezione ristretta dei servizi dell'educazione. La positivizzazione della necessità, che continua a migliorare lo standard di qualità dell'educazione, è una delle conquiste più importanti dei giorni nostri.

La Costituzione dello Stato del Brasile ha reso evidenti una serie di preoccupazioni che si manifestano soprattutto nelle tipiche esigenze delle politiche pubbliche (che implicano la prestazione di servizio) e negli stessi diritti sociali. Tuttavia, nonostante il forte rafforzamento di diritti, politiche e servizi per l'area, il fatto è che questo esteso congiunto normativo, anche se importante, manca di una più ampia riflessione critica, soprattutto per quel che riguarda la sua applicazione concreta. José Dias Sobrinho giustamente avverte che come accade anche in molti altri paesi, si osserva in Brasile la tendenza a una crescita continua che procede parallelamente a una preoccupante mancanza di qualità.¹⁶ Che possa essere dovuto alla differenza tra teoria e pratica, o per la condizione "perennemente interminata" conseguente alla natura controversa e processuale-evolutiva, sembra inequivoco che la verifica del criterio di qualità dell'insegnamento costituisca una delle principali sfide che l'educazione brasiliana deve affrontare. Inoltre, è importante notare che non esiste una delimitazione semantica precisa per il termine qualità nell'educazione, ossia, dipendendo dall'area, il termine qualità potrà avere un significato distinto.¹⁷ Resta, ancora, il problema fondamentale relativo alla constatazione per cui le diverse metodologie di valutazione create dallo Stato non sembrano essere sufficienti al conferimento della qualità, in ragione del fatto che sono richieste nuove esperienze valutative.¹⁸

Chauí sottolinea che, in generale, la composizione degli indicatori di qualità dell'educazione segue un modello di orientamenti internazionali programmati in parametri quantitativi: quanto è stato prodotto, in quanto tempo e quale è stato il costo della sua produzione. L'educazione è amministrata e valutata secondo criteri che potrebbero essere usati per un'azienda privata. Gli indicatori quantitativi non tengono in considerazione la qualità della formazione.¹⁹ Nonostante l'insieme di norme costituzionali e infra costituzionali stabilisca le direttive, il fatto è che esse sono generali e l'applicazione concreta nelle politiche necessarie si rivela in modo diverso a seconda della variazione della politica governativa.

¹⁶ DIAS SOBRINHO, José. Políticas de avaliação, Reformas de Estado e da Educação Superior. In: ZAINKO, Maria Amélia Sabbag; GISI, Maria Lourdes (Orgs.). **Políticas e gestão da educação superior**. Curitiba: Champagnat, 2003. p. 165.

¹⁷ DAVOK, Delsi Fries. Qualidade em educação. **Avaliação**, Campinas, v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007. p. 505.

¹⁸ Ibid., p. 506.

¹⁹ CHAUI, Marilena. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: UNESP, 2001. p. 184.



Il paradigma neoliberale degli anni 1990 va ancora producendo frutti in questo senso, influenzando l'intervento statale nel settore, d'accordo con i suoi fondamenti "organizzativi".²⁰ Secondo Ângela Siqueira il settore dell'educazione movimentata ogni anno due trilioni di dollari. Questo volume di risorse ha attratto diverse imprese con fini lucrativi. Per questo motivo è nata la discussione sulla necessità della regolamentazione commerciale dell'educazione nell'Accordo Generale sul Commercio e Servizi o GATS (*General Agreement on Trade in Services*) dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). Tuttavia, l'autrice sottolinea che con l'educazione regolarizzata con un servizio nel GATS] si corre il rischio della sua trasformazione in un processo di semplice commercializzazione.²¹ Questa dimensione economica, tanto presente nell'educazione contemporanea, è un'altra variabile che finisce per rendere difficile il raggiungimento della meta qualitativa nell'educazione brasiliana, così come la stessa identificazione del concetto adeguato di valutazione. Questa complessità inerente al tema non rende impossibile un tentativo di definizione.

La parola valutazione all'interno del concetto di educazione richiama un'ampia gamma di significati, ma, in generale, ha a che fare con il tentativo di misurare. La misura può riferirsi al rendimento di un determinato alunno ed essere utilizzata per sostenere un'azione. La valutazione può anche essere relazionata al processo d'insegnamento-apprendimento o ad un'istituzione. È possibile sintetizzare il concetto affermando che la valutazione è un tentativo sistematico di "definição de critérios, em função dos quais se coletam informações precisas para julgar o valor de cada alternativa apresentada. Avaliar é, assim, emitir um julgamento de valor sobre a característica focalizada, podendo este valor basear-se, parcial mas não exclusivamente, em dados quantitativos".²²

È importante evidenziare anche che questi risultati fanno parte di un contesto politico e che di solito le valutazioni istituzionali ed educazionali finiscono sostenere delle azioni. In fondo, il problema della valutazione si relaziona direttamente alla presa di decisione nell'ambito delle organizzazioni. Quest'azione richiede diagnostici basati sull'analisi dei dati rappresentativi dell'insieme e aggiornati in modo da sostenere il processo decisionale in modo adeguato. Il processo che permette di raccogliere informazioni, elaborare giudizi e prendere decisioni volte al miglioramento si chiama

²⁰ SGUISSARDI, Valdemar. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições? **ANPED – GT Política da Educação Superior**. Reunião anual, 23. Caxambu, 24-28 de set. 2000. p. 2-13; FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça no terceiro mundo: evidência do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 24, n. 1, jan./jun. 1998. p. 17.

²¹ SIQUEIRA, Ângela. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. **Revista Brasileira de Educação**, n. 26, p. 145-184, maio/ago. 2004. p. 155.

²² "definizione dei criteri, in funzione dei quali si raccolgono informazioni precise per giudicare il valore di ogni alternativa presentata. Valutare è, quindi, emettere un giudizio di valore sulla caratteristica focalizzata, premesso che questo valore possa basarsi parzialmente o esclusivamente, in dati quantitativi". VIANNA, Heraldo. Avaliação educacional: problemas gerais e formação do avaliador. In: _____. **Introdução à avaliação educacional**. São Paulo: Ibrasa, 1989. p. 20.



valutazione.²³ La concettualizzazione non è semplice, ma quando si studia il concetto di valutazione si definiscono due poli. Il primo modello è quello tradizionale. La valutazione si organizza in modo "burocratico, oggettivo, riduzionista, decontestualizzato, gerarchico, normativo e quantitativo". Il suo obiettivo è posizionare gli alunni, misurando la loro "conoscenza" e, sulla base di questi risultati, gerarchizzare corsi e istituzioni. Essa è elaborata da specialisti secondo un processo classificatorio, basato in una raccolta di dati quantitativi, dentro una cultura organizzativa burocratica e conservatrice. All'altro estremo è possibile registrare il modello olistico. In questo modello la valutazione è "dialogica, interpretativa, collaborativa, contestualizzata, scrupolosa, qualitativa, continuata e sistemica". In questa prospettiva, la valutazione è costruita da specialisti e gli agenti dell'istituzione guardano alla costruzione dell'identità istituzionale.

L'analisi si basa anche su un processo qualitativo e cerca di anticipare ai problemi.²⁴ Dentro questi estremi si classificano i processi valutativi concreti, che hanno le loro sfumature specifiche e uniche. Oltre a ciò, è importante riscattare la riflessione di Dias Sobrinho che afferma che il concetto di misurare, intimamente legato alla valutazione, finisce per portare anche una tradizione di regolazione, selezione e gerarchizzazione, tanto all'interno delle classi o nei domini più ampi della pubblica amministrazione.²⁵ Il campo della valutazione nasce collegato ai test quantitativi ed è diretto principalmente alla verifica dell'apprendimento. In un secondo momento, incorpora i curriculum e i programmi e si presenta in una prospettiva più democratica, ricercando la negoziazione e la partecipazione.

È a partire dagli anni sessanta che la valutazione diventa multidisciplinare e ogni volta più complessa. In questo processo la valutazione amplia lo scopo scolastico e finisce per acquisire importanza per le politiche pubbliche, principalmente quelle relazionate all'area dell'educazione. La politicizzazione delle valutazioni educative è stata rafforzata con l'ampiamiento del neoliberalismo e i suoi concetti liberali di meritocrazia e gestione. Questo è stato un movimento mondiale che ha finito per interessare anche il Brasile, come dimostrato nella prima parte del testo. Quando si parla di uso politico della valutazione è importante riscattare quale è la sua funzione, visto che essa possiede due funzioni che possono essere considerate parzialmente contraddittorie: "Para uns, tem função proativa, é formativa e tem como objetivo melhorar e desenvolver o objeto em foco, seja um indivíduo, grupo, programa, instituição, sistema e assim por diante. Por outro lado, a avaliação retroativa é somativa e vem sendo praticada com função de prestação de contas (*accountability*). Aqui se enquadram os contratos de gestão, as

²³ EYNG, Ana Maria. Avaliação e identidade institucional: construindo uma cultura de antecipação. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 4, n.11, p. 33-42, jan./abr. 2004. p. 35.

²⁴ Ibid., p. 37.

²⁵ DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação**: políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003. p. 15.



análises de custo-benefício, a gestão por objetivos, as provas de competência mínima e outros instrumentos de classificação, seleção e medida”.²⁶

Poiché la valutazione è sempre formulata e applicata ad un contesto sociale e politico, è necessario riflettere sugli attori, sugli obiettivi, sull’organizzazione e sui destinatari di questo processo. Devono essere considerati, questioni tecniche ed etico-politiche, visto che ogni valutazione implica un giudizio di valore.²⁷ La valutazione, intesa come politica pubblica, coinvolge diverse razionalità che si incrociano: la razionalità amministrativa, politica, legale e quella dei risultati.²⁸ Tutto ciò naturalmente, oltre all’influenza che i media e le questioni economiche esercitano nel processo. Una valutazione viene concepita e costruita in questa disputa di prospettive e può anche essere che venga utilizzata politicamente in modo diverso dalla propria concezione originale.

5. CONSIDERAZIONI FINALI

Nel 2003, con l’elezione di Lula, un nuovo progetto di valutazione istituzionale è stato costruito specificatamente per l’educazione superiore. In aprile dello stesso anno, è stata creata la Commissione Speciale di Valutazione dell’Educazione Superiore (CEA) per ripensare e riformulare il progetto di valutazione istituzionale per l’educazione superiore in Brasile. Di queste riflessioni, che hanno mobilitato referenze nazionali nel campo teorico della valutazione, è nato il SINAES (Sistema Nazionale di Valutazione dell’Educazione Superiore). La sua concezione si differenzia in modo sensibile dal vecchio “esamone”. In un primo momento si può notare che la proposta di valutazione si configura come un “valutare olistico”. O SINAES è composto da tre dimensioni: la valutazione istituzionale esterna (fatta dai valutatori del MEC), l’autovalutazione (responsabilità della Commissione Propria di Valutazione – CPA) e l’ENADE.

In questo modo, mentre l’istituzione continua a ricevere le commissioni del MEC per la valutazione in loco deve costituire anche la propria CPA. L’intenzione dell’installazione di questa commissione è che l’istituzione rifletta sulla propria identità istituzionale e maturi, rinforzando la sua positività e cercando di superare i problemi. La commissione deve essere mista, composta da tutti i segmenti che compongono la IES e anche dai rappresentanti della comunità. Questa è una novità importante e positiva del SINAES, che, purtroppo, trova ostacoli nel suo esercizio. La cultura politica costruita in Brasile ancora non ha incorporato il progetto di autovalutazione, soprattutto per

²⁶ “Per alcuni ha una funzione proattiva, è formativa ed ha come obiettivo migliorare e sviluppare l’oggetto a fuoco, sia esso un individuo, un gruppo, un programma, un’istituzione, un sistema e così via. Per altri, la valutazione retroattiva è sommativa ed è praticata con la funzione di prestazione dei conti (*accountability*). In quest’ultimi inquadrano i contratti di gestione, le analisi di costo-beneficio, la gestione per obiettivi, gli esami di competenza minima e altri strumenti di classificazione, selezione e misura”. *Ibid.*, p. 45.

²⁷ *Ibid.*, p. 43-46.

²⁸ SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: _____. (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: Veras, 2001. p. 42-43.



quanto riguarda l'educazione basica. Esistono due dispiegamenti di questo problema. Il primo è la stessa ignoranza per quel che riguarda la produzione teorica necessaria per la costruzione del progetto di autovalutazione. Il secondo è la mancanza di mobilitazione o volontà di partecipare da parte degli integranti del processo. La mobilitazione necessaria per il progetto è imposta e la CPA è migliorata solo per soddisfare l'esigenza formale del MEC (Legge 10.861 del 2004, art.11). Quanto agli alunni, il SINAES non si interessa solo della "verifica" del prodotto finale, ma si propone di valutare l'itero percorso. La proposta è che gli alunni siano valutati nei periodi iniziali e finali della laurea, così da analizzarne il grado di maturazione intellettuale, compararli e valutarli dentro la realtà concreta dell'istituzione.

La valutazione è fatta per campioni e dovrebbe concentrarsi sugli stessi alunni per analizzare il proprio percorso intellettuale. Anche questa metodologia è abbastanza positiva e dovrebbe impedire la graduatoria tra le istituzioni. Ma non è quello che è successo. Le istituzioni hanno utilizzato i risultati del coefficiente di rendimento per fare marketing istituzionale, senza chiarire che era appena una delle dimensioni della propria valutazione istituzionale e che erano dati specifici della propria realtà concreta. Ossia, dati che dimostravano la differenza tra i suoi alunni entranti e uscenti. Da questo dato è possibile inferire che se il pubblico entrante era molto impreparato, la differenza tra questo coefficiente dovrebbe essere più significativa. È importante riscattare l'idea dell'uso che si fa della valutazione, tema affrontato nel secondo topic. Ossia, benché la proposta del SINAES figuri una valutazione di tipo olistico, democratico, partecipativo e con l'obiettivo di maturazione istituzionale, nel suo sviluppo questo fine non sembra essere raggiunto nel modo desiderato. All'interno delle variabili che possono spiegare questa distorsione non è possibile sottovalutare il ruolo degli interessi economici, della disputa di alunni tra le istituzioni private nel mercato educativo e nei media.

Le classifiche hanno sempre venduto esemplari e anche la propaganda delle IES "valutate bene" sono un importante spazio pubblicitario. Il "differenziale" di un'istituzione con un punteggio pari a cinque nell'ENADE è esaltato senza che si consideri necessaria la spiegazione del significato, fatto che si ripete con il CPC – Valutazione Preliminare del Corso. Purtroppo si tiene conto dei risultati del processo di valutazione molto di più sulla base dell'idea che la qualità educativa sia un bene integrante del processo economico piuttosto che un bene pubblico, la cui natura non può essere imprigionata dal mercato.

6. RIFERIMENTI

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 12. ed. Brasília: UNB, 2002. p. 1193.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no Estado constitucional**: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007.



CHAUÍ, Marilena. As humanidades contra o humanismo. In: SANTOS, Gislene. (Org.). **Universidade, formação cidadania**. São Paulo: Cortez, 2001.

CHAUÍ, Marilena. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: UNESP, 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Um breve histórico dos direitos humanos. In: CARVALHO, José Sérgio. **Educação, cidadania e direitos humanos**. Petrópolis: Vozes, 2004.

DAVOK, Delsi Fries. Qualidade em educação. **Avaliação**, Campinas, v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007.

DIAS SOBRINHO, José. Políticas de avaliação, Reformas de Estado e da Educação Superior. In: ZAINKO, Maria Amélia Sabbag; GISI, Maria Lourdes (Orgs.). **Políticas e gestão da educação superior**. Curitiba: Champagnat, 2003.

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

DOTTA, Alexandre Godoy. A estrutura e o financiamento da pós-graduação no Brasil no contexto do desenvolvimento do serviço público de educação. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 3, p. 229-245. 2014.

DOTTA, Alexandre Godoy. Public policies for the assessment of quality of the Brazilian higher education system. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 3, p. 53-69, set./dez. 2016.

DOTTA, Alexandre Godoy. Struttura e Finanziamento del Settore Post Laurea in Brasile nel Contesto dello Sviluppo del Servizio Pubblico dell'Educazione. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fé, v. 2, p. 7-23. 2015.

EYNG, Ana Maria. Avaliação e identidade institucional: construindo uma cultura de antecipação. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 4, nº11, p. 33-42, jan./abr. 2004. p. 35.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça no terceiro mundo: evidência do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 24, nº1, jan./jun. 1998.

GORCZEWSKI, Clóvis. Direitos humanos, educação e cidadania. In: LEAL, Rogério; REIS, Jorge Renato dos (Orgs.). **Direitos sociais & políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

HACHEM, Daniel Wunder; KALIL, Gilberto Alexandre de Abreu. O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos: o exemplo do Programa Universidade para Todos (Prouni). **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 153-177, out./dez. 2016.

MANCEBO, Deise. Reforma da educação superior no Brasil: análises sobre a transnacionalização e privatização. **Diálogo Educacional**, Curitiba, v.7, n.21, p.103-123, maio/ago. 2007. p. 107.



MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

SGUISSARDI, Valdemar. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições? GT Política da Educação Superior. **Reunião anual da ANPEd**, 23. Caxambu, 24-28 de set. 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: _____. (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: Veras, 2001.

SINGER, Paul. Poder, Política e educação. Conferência de abertura da XVIII **Reunião Anual da ANPEd**, Caxambu, out. 1995.

SIQUEIRA, Ângela. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. **Revista Brasileira de Educação**, n.26, p.145-184, maio/ago. 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

VIANNA, Heraldo. Avaliação educacional: problemas gerais e formação do avaliador. In: _____. **Introdução à avaliação educacional**. São Paulo: Ibrasa, 1989.