

AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: PONTOS E CONTRAPONTO

Ademir Nunes Gonçalves 1

RESUMO

O artigo analisa o desenvolvimento e o desencadeamento da avaliação do ensino superior no Brasil, trazendo as principais ações políticas no âmbito educacional no que se refere às avaliações em larga escala desde sua implantação no ano de 1993 com o PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras no governo de Itamar Franco até chegar ao SINAES – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior de 2004 no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, objetivando de acordo com as legislações, discutir a “melhoria da qualidade da educação superior, orientar a expansão do sistema educacional, melhorar a eficácia e verificar os compromissos sociais das instituições de educação superior (IES).

Palavras-Chave: Avaliação - Ensino Superior – Sinaes

Área: Educação

¹ Doutor e Professor Adjunto da Universidade Estadual do Centro Oeste – UNICENTRO/PR.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Ao analisar um programa, plano ou uma determinada política educacional se faz necessário verificar o cenário sócio-político da realidade pesquisada para poder ter uma definição e um esclarecimento mais preciso e fiel a sua gênese. Assim no período do fim da ditadura militar no Brasil, ou seja, no ano de 1983 foi desenvolvido por iniciativa do Conselho Federal de Educação como desdobramento de discussões internas do Conselho o Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU. Historicamente a avaliação do ensino superior no Brasil de forma efetiva se dá com a Capes nos anos 70 realizando o programa de avaliação dos programas de pós-graduação, particularmente aos cursos de mestrado e doutorado. Criado em 1993, o Programa de Avaliação Institucional (PAIUB) foi uma resposta das universidades brasileiras para implantar um sistema de avaliação institucional centrada na graduação, já que a pós-graduação já vinha sendo avaliada. A partir da experiência acumulada no Programa e com a reorganização do sistema nacional de avaliação do ensino superior, nos termos do Decreto nº 2.026 de 10 de outubro de 1996, o PAIUB foi retomado pelas instituições, que respondem pela avaliação individual prevista neste Decreto. O PAIUB integrou os resultados desses processos de avaliação implementados pelo MEC, a saber: Exame Nacional de Cursos, Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação, avaliações conduzidas pelas Comissões de Especialistas de Ensino da SESu. Desta forma, tentou assegurar os instrumentos de qualidade das instituições assim como fornecer informações para todos esses processos.

A avaliação institucional foi composta das seguintes etapas:

- **Avaliação interna:** realizada pela instituição, com a participação de todas as instâncias e segmentos da comunidade universitária, considerando as diferentes dimensões de ensino, pesquisa, extensão e gestão.
- **Avaliação externa:** realizada por comissão externa, a convite da IES, a partir da análise dos resultados da avaliação interna e de visitas à instituição, resultando na elaboração de um parecer.
- **Reavaliação:** consolidação dos resultados da avaliação interna (auto-avaliação), da externa e da discussão com a comunidade acadêmica resultando na elaboração de um relatório final e de um plano de desenvolvimento institucional.

O relatório final deveria ser enviado ao SESu/MEC pelo dirigente da instituição e depois analisado pelo Comitê Assessor do PAIUB (Portaria MEC n.º 302/98) para apreciar os resultados apresentados. Tal programa resultou de uma parceria entre a Secretaria de Ensino Superior do Mec e de algumas universidades brasileiras. Já em 1993 a SESu criou uma Comissão Nacional

de Avaliação cujo principal objetivo era coordenar os trabalhos e a formatação das atividades avaliativas em larga escala da educação superior no Brasil. Ao mesmo, nesta mesma comissão outras entidades universitárias iniciam sua participação (ANDIFES, ABRAEN, ANUP e ABESC) e de quatro associações nacionais de pró-reitores (GRADUAÇÃO, PESQUISA E POS GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO). Neste sentido a Andifes elabora o primeiro documento da avaliação do ensino superior, contudo o documento foi reformulado e gerou o Documento Básico para Avaliação do Ensino Superior no Brasil (BRASIL, 1993). O governo Itamar Franco pouco interferiu nas ações do referido documento, todavia, as universidades federais assumiram como principais agentes de mudanças, já p MEC definiu-se naquele momento como coordenador e agente financeiro da avaliação institucional, assumindo a posição de parceiro das universidades (BRASIL, 1993).

O MEC estava preocupado em instalar uma cultura positiva da avaliação institucional, colocando como metas para o PAIUB: respeito da identidade institucional, não premiação ou punição e adesão voluntária ao programa. Para o ex-secretário da educação superior do MEC Rodolfo Joaquim (Brasil, 1994, p.6) era desfazer a ideia da avaliação como uma ação punitiva. Este era o contexto na qual as universidades (principalmente as federais) tinham voz e exerciam influencias no setor avaliativo. Assim pode-se concluir que o papel coordenador entre MEC/ SESu ser de um gerenciador de encontros nacionais, promovedor da cultura avaliativa e de financiador dos projetos de avaliação (no caso das instituições públicas), sem contudo, de dados que pudessem levar a um diagnóstico dos problemas do ensino superior brasileiro. As críticas feitas ao PAIUB são de natureza prática, pois apesar de fomentar a discussão sobre a necessidade de se pensar sobre a condução do ensino superior brasileiro sobre premissas norteadoras, o programa não saiu das especulações, das infinitas discussões e do corporativismo de algumas universidades. Mesmo tendo este desfecho, as IES aderem ao PAIUB em um primeiro momento de forma lenta e gradual, pois o sentido era de que as IES ingressassem ao PAIUB por iniciativa própria e não por imposição. Mas inicia um aligeiramento do ingresso das universidades ao PAIUB, não por questão ideológica ou por condução de qualidade, mas no ENC – Exame Nacional dos Cursos que foi imposto em 1995 pelo Ministro da Educação Paulo Renato, no Governo FHC.

1. O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES)

Em 14 de abril de 2004, instituiu-se a Lei 10.861- Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES, visando

contribuir e construir um processo nacional de avaliação das instituições de ensino superior, cursos de graduação e desempenho acadêmico de seus estudantes segundo as orientações do art. 9º, VI, VIII e IX da lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996 e englobando aspectos como: ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, desempenho dos alunos, gestão da instituição, corpo docente e instalações.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) surge de uma proposta política assumida pelo Programa de Governo do então candidato a presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, no contexto do pleito eleitoral de 2002. Trata-se da Proposta 12 para a educação superior, que diz rever o atual sistema de avaliação que inclui o Exame Nacional de Cursos – ENC ou Provão – e implantar um sistema nacional de avaliação institucional a partir, entre outras, da experiência do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB).

A Proposta 12, por sua vez, indica com precisão seus antecedentes: entre outras, a experiência do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). Essas outras experiências de que fala a Proposta são, principalmente, o processo de avaliação criado e consolidado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a partir de 1976; o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), criado em 1983; o Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (Geres), instituído em 1985; o Exame Nacional de Cursos (ENC); a Avaliação das Condições de Oferta/Ensino, e a Avaliação de Centros Universitários, implantados em 1996.

Portanto, o SINAES envolve primordialmente os seguintes aspectos, segundo o INEP: a) auto avaliação realizada pela Comissão Própria de Avaliação – CPA, criada nas instituições de ensino superior e que possui a atribuição de contribuir para os processos de avaliação interna da Instituição de Ensino Superior – IES, assim como sistematizar a coleta de informações; b) avaliação externa; c) Enade; d) Instrumento de informação, compreendendo o censo da educação superior e o cadastro de cursos e instituições; e) Comissão Própria de Avaliação – CPA.

Com base nos resultados obtidos, torna-se possível construir um conjunto de informações que permite analisar aspectos relevantes da qualidade dos cursos e das instituições de educação superior no país, sendo tais processos avaliativos coordenados e supervisionados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, e operacionalizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

As análises realizadas a partir dos dados obtidos com o Sinaes tem se constituído como balizador para a orientação das políticas públicas realizadas pelos órgãos governamentais, pelas instituições de ensino superior para o acompanhamento contínuo de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, assim como

pela sociedade no sentido de conhecer indicadores de avaliação para orientar suas decisões quanto aos cursos e às instituições. "Acrescenta-se a inclusão do Conceito Preliminar de Curso – CPC, normatizado pela nota técnica de 2008 denominada de "Cálculo do Conceito Preliminar de Curso", assim como pela Nota Técnica chamada de "Aplicação do Conceito Preliminar de Cursos de Graduação – CPC na avaliação da Educação Superior (Sinaes)".

Para Weber (2011), o Conceito Preliminar, como próprio nome indica, é um indicador preliminar da situação dos cursos de graduação. Ele possui diferentes variáveis que traduzem resultados da avaliação de desempenho de estudantes, de estrutura e instalações, recursos didático-pedagógicos e corpo docente. O conceito preliminar se constitui elemento de referência nos processos de avaliação para subsidiar a renovação de reconhecimento dos cursos de graduação, cuja base legal é a Portaria Normativa 40, de 12 de dezembro de 2007.

Dessa forma, cursos que obtém conceitos 3 ou 4 no CPC, a visita da comissão de avaliação in loco será opcional. Os cursos com nota 5 que possuam processos no sistema eletrônico do MEC (Emec) são encaminhados à secretaria competente para expedição da portaria de renovação de reconhecimento. Porém, no caso de CPC 1 ou 2, a visita da comissão de avaliação será obrigatória. O INEP ainda publica o Índice Geral dos Cursos – IGC, para cada instituição, calculado com base nos CPCs dos seus cursos de graduação e nos conceitos atribuídos pela Capes para seus respectivos cursos de pós-graduação.

É necessário salientar a necessidade da construção da construção e da existência de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior no país. É fundamental que o Sistema permita que as IES desenvolvam a sua gestão com base nas informações advindas deste processo de avaliação, e que, em última instância, os resultados provindos deste processo amplo de avaliação da educação superior sirvam como mecanismos para enriquecer o planejamento das IES e subsidiar a construção de políticas internas de desenvolvimento de oferta de um ensino superior de qualidade, além de subsidiar políticas públicas educativas. Nesse sentido, é importante esclarecer como este Sistema se compõe e quais as suas intenções em relação à construção destas políticas educativas, tanto internas como externas. Em seus princípios, o SINAES reconhece a diversidade do sistema de educação superior do país; respeita a identidade, a missão e a história das instituições; entende que as instituições devem ser avaliadas globalmente (ou seja, a partir de um conjunto significativo de indicadores de qualidade vistos em sua relação orgânica e não isoladamente), e, ainda, busca a continuidade do processo avaliativo. Para POLIDORI (2006) SINAES é composto por três eixos que compreendem a avaliação das instituições, dos cursos e dos estudantes, precisam ser evidenciadas e compreendidas:

O primeiro eixo, que corresponde ao desenvolvimento da “avaliação das instituições”, tem como principal objetivo verificar como as IES são constituídas, qual a sua capacidade de atendimento à comunidade acadêmica em todos os seus alcances e, neste item, está incluído um dos pontos mais importantes do sistema avaliativo: o desenvolvimento do processo de auto avaliação. A auto avaliação busca, em primeira instância o autoconhecimento, que favorece a construção de uma cultura da avaliação na instituição e permite também que as IES se preparem de uma forma mais aprofundada, para as diversas avaliações externas a que são submetidas frequentemente, principalmente através do processo de avaliação de cursos. No entanto, a intenção não é que a IES se adapte ao modelo de avaliação externa, mas sim, crie uma prática de avaliação e de reflexão imprescindíveis para o bom desenvolvimento de uma instituição de educação superior. O processo de auto avaliação é o primeiro passo que compõe a avaliação interna, sendo que, na sua sequência, é realizada uma avaliação externa por professores de outras IES do país, os quais necessariamente não podem ser do mesmo estado, precisam ter sido capacitados pelo INEP e de alto entendimento da legislação da educação superior vigente. O chamado “banco de avaliadores” é composta, portanto por docentes que foram selecionados pelo INEP de acordo com seu currículo, experiência acadêmica e de gestão educacional. Esta fase é desenvolvida in loco por meio de visitas que têm como objetivo verificar informações disponibilizadas anteriormente, conhecer a IES, mas, sobretudo, auxiliar na construção de ações que possam vir a beneficiar o desenvolvimento do ensino oferecido pela IES.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para tanto, o processo de auto avaliação está atualmente sendo desenvolvido nas IES, orientado a partir da indagação de dimensões tais como: missão e plano de desenvolvimento institucional; políticas de ensino, pesquisa, pós-graduação e extensão; responsabilidade social da instituição; comunicação com a sociedade; políticas de pessoal; organização e gestão; infraestrutura física, biblioteca, recursos de informação e comunicação; planejamento, avaliação e meta-avaliação; políticas de atendimento aos estudantes e egressos e sustentabilidade financeira. A proposta sugere a busca de informações sobre essas dimensões para examiná-las e analisá-las no interior das Instituições, com a participação dos seus atores, guiados pelas CPAs. Pretende-se, assim, envolver na auto avaliação a comunidade acadêmica para comprometê-la nas descobertas, de forma participativa, com a finalidade de melhorar ou reforçar aspectos detectados pelas IES que sejam relevantes para os sujeitos institucionais.

O segundo eixo se refere à “avaliação dos cursos de

graduação". Esta é uma prática que já vinha sendo desenvolvida no sistema anterior; no entanto, para atender aos princípios do SINAES, adquiriu novas características, consistindo numa avaliação externa realizada por uma equipe multidisciplinar de especialistas para avaliar cursos de áreas afins, aos quais junta-se um avaliador institucional. Esse eixo terá sua articulação com os processos de regulação por estar definido na lei que os seus resultados estão vinculados com o reconhecimento e renovação (de reconhecimento) dos cursos.

Segundo Polidori outro aspecto importante é a capacitação dos especialistas, pois a intenção do sistema não é realizar ações de rastreamento, de perseguição, de policiamento ou de punição, mas, sim, proporcionar que as IES possam, com o auxílio de especialistas, dinamizar as suas atividades, resolver questões prementes e construir metas concisas e pontuais. Para tal, a capacitação, ou seja, as orientações dispensadas aos especialistas, devem ser de outra ordem além daquela que orienta a utilização de formulários eletrônicos e evidencia cumprimento de prazos. Apesar de estes pontos serem importantes, eles não podem ser os centrais de um processo avaliativo que busca a melhoria da qualidade da educação superior oferecida no país.

O terceiro e último eixo do SINAES compreende uma das participações mais importantes neste ambiente, a dos "estudantes". Inclusive, pode-se dizer que este elemento é um grande diferencial no Sistema. O diferencial diz respeito à mudança radical de como era apresentado o Provão, e principalmente, porque permite uma coleta rica de informações de tal forma a possibilitar às IES e às suas coordenações, a realização de debates e modificações nas suas questões acadêmicas com base em informações consistentes. O principal instrumento de avaliação junto aos alunos chamada de Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE. De acordo com a legislação vigente, no ENADE, a avaliação do desenvolvimento de conhecimentos, habilidades, saberes e competências, ao longo da trajetória vivenciada em cada curso, subsidiam-se nas Diretrizes Curriculares, nas oportunidades de articulação teoria e prática, e no modo como as competências foram-se construindo, em função das relações partilhadas e dos contextos vivenciados.

Não basta assegurar o direito à educação como direito de todos a ser garantido pelo Estado. Para que a Educação Superior possa efetivamente cumprir o seu papel estratégico, novas exigências precisam ser consideradas. Esta nova realidade – a desigualdade diante do conhecimento – coloca os países desenvolvidos em posição privilegiada face ao hemisfério sul e essa nova forma de desigualdade é o mais importante desafio a ser enfrentado por países, como o Brasil, que não queiram aceitar a divisão entre nações produtoras e consumidoras de conhecimento. A importância da Educação Superior no conjunto das políticas públicas tem sido crescentemente reconhecida, não apenas em função do seu valor instrumental para

a formação acadêmico-profissional, para as atividades de pesquisa científica e tecnológica para o desenvolvimento econômico e social ou pela sua contribuição para a formação ética e cultural mais ampla, mas igualmente em função do lugar estratégico que ocupa nas políticas públicas orientadas para a cidadania democrática, a justiça social e o desenvolvimento sustentável.

Daí decorrem algumas diretrizes que, apoiadas em pressupostos acadêmicos e políticos, se articulam no plano macro educacional com os processos avaliativos:

a) transformação na Educação Superior brasileira para corresponder mais diretamente aos anseios da sociedade por um país democrático, cujos cidadãos participem ativamente na definição dos projetos de seu desenvolvimento;

b) preservação dos valores acadêmicos fundamentais, como a liberdade e pluralidade de ideias, que se manifestam no cultivo da reflexão filosófica, das letras e artes e do conhecimento científico;

c) valorização das IES como instituições estratégicas para a implementação de políticas setoriais nas áreas científica, tecnológica e social;

d) 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;

e) credenciamento periódico das instituições públicas e as privadas de qualquer natureza – particular, comunitária, confessional ou filantrópica, mediante processo de avaliação que integra a presente proposta (SINAES), ao qual se dará sempre ampla publicidade.

f) valorização da missão pública no âmbito local, regional e nacional através de um sistema de avaliação que tenha como principal objetivo a melhoria da qualidade acadêmica e da gestão institucional. Este sistema será coordenado por uma Comissão de alto nível e reconhecimento nacional, com autonomia no âmbito de sua competência. Desse processo avaliativo, articulado com mecanismos regulatórios do Estado, decorrem ações de fomento e medidas de natureza corretiva e planos de expansão qualificada que assegurem o desenvolvimento da Educação Superior em patamares compatíveis com metas de curto e longo prazo, de acordo com diagnósticos de necessidades nacionais e regionais, de avanço de conhecimento e de atuação acadêmico profissional.

Finalmente e diferentemente das principais críticas sistemáticas à proposta do Sinaes oriundas muitas vezes de ideologias acadêmicas, pouco conhecedoras da realidade da educação superior brasileira no sentido prático, local e da realidade, creio que o Sinaes possui características bem explícitas, tais como: exigir qualidade na oferta do ensino superior tanto das IES públicas quanto privadas, trazendo norteamientos e eixos que balizem a suposta educação

de qualidade mesmo frente às diversidades culturais e locais de nosso continental país e incentivar também para que a sociedade participe deste espaço público tão restrito que é a universidade. A universidade precisa compreender que o ato avaliativo não é um ato punitivo, mas que o ato avaliativo colabora para que a IES tenha explícito os objetivos em todas as esferas acadêmicas, de ensino, de pesquisa e de extensão, de forma clara e precisa e que entenda que a movimento é feito pelas contradições, portanto, de forma dialética.

REFERÊNCIAS

ANTEPROJETO de Lei da Reforma da Educação Superior. MEC, 2005.

BRASIL. Lei 9.394/1996. **Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 abr. 2004a. Seção 1.

BRASIL. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da Concepção à Regulamentação**. Brasília: INEP, 2004.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

POLIDORI, Marlis Morosini. **Avaliação do ensino superior: uma visão geral e uma análise comparativa entre os contextos brasileiro e português**. 2000. 547 f. Tese (Doutorado)- Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade do Porto, Porto, PT, 2000.

RISTOFF, Dilvo; ARAÚJO, Luiz. Missão Inadiável. In: TONETTI,

Rosana (Coord.). **Universidade XXI: A Encruzilhada da Educação Superior**. Brasília: MEC, novembro de 2003.

_____. **Educação Superior: Democratizando o Acesso**. Textos para Discussão. Inep/MEC, 2004.

UMA ESCOLA do Tamanho do Brasil. Programa de Governo do Candidato Lula, 2002.

WEBER. Marjie Dee.(Org.). **Práticas Educativas e Vivências Pedagógicas no Ensino Superior**. Canoas: Editora Ulbra, 2011.