



## **CONTRIBUIÇÃO AO “DOCUMENTO REFERÊNCIA DO FÓRUM NACIONAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR”**

**Eixo Temático: Elevação da Qualidade e Avaliação**

**23 de março de 2009.**



## CONTRIBUIÇÃO AO “DOCUMENTO REFERÊNCIA DO FÓRUM NACIONAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR” – Eixo Temático: Elevação da Qualidade e Avaliação

A adoção da avaliação como prática sistemática é essencial ao desenvolvimento da educação superior. Quando usada com critério, sob as mais variadas formas, a avaliação constitui-se em instrumento eficaz a serviço da modernização e do aprimoramento institucionais. A rigor, os resultados do processo avaliativo contribuem, de forma decisiva, para orientar e subsidiar o desempenho dos gestores universitários e das comunidades acadêmicas comprometidas com a melhoria da qualidade da educação e com o aperfeiçoamento institucional, movimentos que vêm crescendo de maneira notável nas instituições de muitos países. Entre nós, a avaliação, sob múltiplas e diversas formas, já se incorporou à rotina diária de expressivo número de instituições de ensino superior (IES).

A esse respeito, vale lembrar Dias Sobrinho, ao ensinar que:

a avaliação é uma categoria imprescindível da produção contínua da Universidade. A instituição precisa saber, de forma permanente e integrada, quais são os **valores dominantes** nas suas atividades de ensino, pesquisa e extensão e nas suas práticas administrativas. (...) A avaliação não só permite rediscutir os projetos e prioridades essenciais da Universidade, (...) como também contribui para a elaboração mais consistente dos **diversos sentidos** da instituição, (...) e deve ser um processo enriquecedor da vida comunitária, instaurando-se como instrumento da melhoria da qualidade de todos os aspectos e setores científicos, pedagógicos, políticos e administrativos (1995, p.33-4) (**grifos nossos**).

Com efeito, por meio da avaliação contínua, global e formativa, as instituições tornam densas as suas relações sociais e pedagógicas. O sentido de globalidade remete, necessariamente, à **articulação** e à **integração**. Em termos metodológicos, a avaliação institucional deve procurar firmar um entendimento adequadamente integrado e articulado do conjunto da instituição, mediante a compreensão das partes. A percepção dos elementos isolados deve acontecer no esforço de integração dos mesmos com os muitos outros aspectos constitutivos do todo. Dessa forma, por exemplo, “a qualidade do ensino não pode apenas ser medida por instrumentos específicos de mensuração de conhecimentos supostamente adquiridos, mas deve ser avaliada na sua relação com as demais dimensões que articuladamente dão sentido à instituição” (Dias Sobrinho, 1997, p.25).

A propósito da melhoria da qualidade na educação superior, uma vontade universal dos que com ela encontram-se comprometidos, é oportuno observar o seu conceito multidimensional, conforme assinalado em documento da Unesco (1995) sobre política educacional, anterior portanto à Conferência Mundial da Educação Superior (CMES) de 1998. Essa abrangência envolve desde questões atinentes ao sistema ou a projetos institucionais até as condições e normas em torno de uma determinada disciplina, na perspectiva de propiciar sua evolução.

Nesse sentido, a avaliação, consoante assinala De Sordi,

em qualquer dos níveis em que se realize, do micro ao macro, da avaliação da aprendizagem ao desempenho do docente, da avaliação do curso à avaliação da escola necessita ser referenciada ao projeto pedagógico da instituição. (...) Olhar criticamente a prática de avaliação pode ser um indicador fiel do quanto temos conseguido avançar e de quanto temos ainda que percorrer para consolidar nosso projeto (1995, p.25-29).

Destaque-se, igualmente, nesse contexto, a relevância que deve ser conferida às realidades institucionais, como alerta para a necessidade de considerar as diversidades no âmbito de cada instituição e, dentro de cada uma delas, levar em conta os diferentes tipos de serviço, de ensino e de pesquisa e, mais ainda, observar as peculiaridades específicas das áreas de conhecimento, suas dinâmicas próprias, metodologias e estágios de desenvolvimento, diante da necessidade de definir uma outra estrutura ou um modelo alternativo com vistas ao desenvolvimento institucional.

A implantação dos processos avaliativos nessas bases impõe uma **concepção sistêmica da avaliação**, de dinâmica não linear e alicerçada no respeito às diferenças entre instituições que o sistema educacional, por definição, deve abrigar.

A criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) pela Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, ao promover três níveis de avaliação – institucional, de cursos e de estudantes, buscando assegurar princípios como: globalidade, legitimidade (técnica e política), continuidade, pertinência e, de forma destacada em seu Art. 2º, III, “**o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos**”, retomou a ponta de um fio que havia ficado solto desde a implantação do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), no início da década de 90.

Nossas comunidades acadêmicas, de um modo geral, em meio a reações diversas e adversas, acabaram por assimilar a implantação do Sinaes como novo marco legal favorável ao desenvolvimento da **avaliação formativa**, consideradas as especificidades das IES do País.

Nesse novo contexto, implantaram-se as Comissões Próprias de Avaliação (CPA's) com a atribuição, entre outras, de conduzir os processos internos de avaliação das instituições; tiveram prosseguimento os processos de avaliação *in loco* de instituições e cursos (também como base para a regulação dos mesmos); e realizaram-se sucessivas versões do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), sucessor do Exame Nacional de Cursos

(ENC), o “provão”, contemplando cursos de diferentes áreas do conhecimento, agrupados em ciclos trienais.

Até o momento, as avaliações já realizadas no País, seja de instituições, cursos ou estudantes (desde o ENC até o Enade), mostram assimetrias regionais e institucionais, como a prevalência de bons resultados em IES das regiões Sul e Sudeste e em instituições públicas – em geral detentoras das melhores bibliotecas, laboratórios, qualificação docente, dentre outros aspectos relacionados à produção de conhecimento. Mas, **independente da natureza administrativa, permanece a preocupação com o estabelecimento de critérios e procedimentos avaliativos capazes de assegurar, diante da necessária expansão da ES [Educação Superior], a qualidade das atividades e processos formativos das IES.** (Parágrafo extraído do Documento Referência para o Fórum Nacional de Educação Superior, 2009, p.17). **(grifos nossos)**.

O conjunto das constatações e preocupações sublinhadas no Documento, ora em destaque, devem alertar o agente regulador para a necessidade de promover, de modo adequado e pertinente, o equilíbrio do sistema e não contribuir para a sua fratura.

A pressa governamental em dar por implantado o Sinaes (em agosto/setembro de 2008) em suas três dimensões, mediante a criação do Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e do Índice Geral de Cursos (IGC) compostos de forma inadequada, transformando o Enade no único esteio do sistema avaliativo, seguramente não contribuiu para que o Brasil avançasse nesse campo. Lamentavelmente, o País deu um sinal claro de recuo ao atropelar aquilo que poderia se transformar num ciclo virtuoso (o do Sinaes!).

Valendo-nos de estudo de Simon Schwartzman(2008) sobre o assunto, sabemos que “se a grande maioria dos cursos de uma área de conhecimento for de má qualidade, mesmo aqueles de conceito mais alto terão má qualidade. Se a maioria tiver padrão elevado, mesmo os de conceito baixo poderão ter padrão

adequado”. Ou seja, em se tratando de Enade, “3” pode ser diferente de “3”. Este problema com o Enade se reproduz com o CPC e conseqüentemente com o IGC.

A predominância de fórmula que se decompõe em percentuais de variáveis que não combinam; de insumos extraídos de questionários elaborados para outros fins; de dados cadastrais que retratam apenas parcialmente a realidade da educação superior brasileira, nos distanciam daquilo que a avaliação deve, substancialmente, compreender, ou seja, a emissão de juízo de valor, a afirmação de valores.

Nessa direção, vemos apequenada a proposição sistêmica do Sinaes, à medida que dela nos afastamos para priorizar a definição de qualidade de cursos e IES como derivação exclusiva do desempenho dos estudantes numa única prova.

Para que a avaliação seja entendida como *“promoção de qualidade, ao interrogar sobre os sentidos da formação em ES [Educação Superior] e o conceito de sociedade que fundamenta a missão e a prática na instituição”* (ver Doc. Referência para o FNES, p.16), torna-se imperioso que os processos avaliativos contemplem o respeito à diversidade regional e à identidade institucional. Isto implica perceber, também, a história, a evolução e o estágio de desenvolvimento em que se encontram as instituições e seus cursos respectivos.

Ao lado disso, compreendida a avaliação também *“como fundamento para a regulação (ou acreditação), na ação do poder público que estabelece normas de organização e funcionamento, assim como de verificação do seu cumprimento”* (idem, idem), mister se faz reconhecer que a ampliação da função regulatória é, sem dúvida, um fenômeno ocidental marcante e não uma idiosincrasia brasileira.

Contudo, a ação regulatória não deve funcionar senão para definição de marcos gerais da atividade regulada. Não estamos tratando de regulação

quando o governo transfere a execução da atividade sem garantir espaço para a definição de metas pelo próprio agente, que não é mero executor de tarefas.

No que tange à educação, o estabelecimento de critérios de avaliação e supervisão que desconheçam integralmente a capacidade de definição de metas e a apreciação das condições de sua implementação e desenvolvimento pode conduzir mais à possessão que à regulação, **além de denotar uma predisposição de desconfiança com o setor privado, o que é incompatível com o mister regulador.** Nesse contexto, não parece razoável que a regulação estatal no Brasil seja compreendida pelos gestores públicos e pela lei como fiscalização, e que a relação entre governo e agentes privados seja a de subordinação e não a de coordenação.

Não é aceitável nem razoável que continue a prevalecer, pela ação governamental, a produção de “minudente e caudaloso processo micro-regulatório, mais destinado a controlar e interpelar o setor privado do que a tirar vantagem da robusta realidade de sua existência”, conforme aponta estudo realizado no âmbito do observatório Universitário da Universidade Cândido Mendes (Nunes, 2007, p.3).

Urge, portanto, a revisão dos instrumentos de avaliação de cursos e instituições, recentemente criados, os quais reúnem novas exigências por meio de indicadores que colidem frontalmente com a legislação em vigor.

Na mesma direção, devem ser revistos conceito (CPC) e índice (IGC), pois, se de um lado facilitam a resolução de questões operacionais e burocráticas do sistema avaliativo, de outro revelam-se insuficientes, e por isso inapropriados, para expressar todas as dimensões da avaliação dispostas na lei que instituiu o Sinaes.

O sentido de evolução, norteador de nossa ação educacional, não pode ser ameaçado por processos avaliativos que, ao invés de induzirem a elevação de qualidade, acabam por desvirtuar a essência da proposta vigente e, dessa forma, afastar o sistema de sua sustentação legal.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 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, publicada em 15/04/04, Seção 1.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. “**Documento Referência do Fórum Nacional de Educação Superior**”. Brasília, janeiro de 2009.

De SORDI, Mara Regina Lemes. **A prática de avaliação do ensino superior**: uma experiência na enfermagem. São Paulo: Cortez, 1995. 135p.

DIAS SOBRINHO, José. Universidade: processos de socialização e processos pedagógicos: In: BALZAN, Newton César; DIAS SOBRINHO, José, (orgs.) **Avaliação Institucional**: teoria e experiências. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. Avaliação institucional: integração e ação integradora. **Avaliação**. Campinas, SP, v.2, n.2, p.19-29, Jun., 1997.

DOCUMENTO de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior. Paris: Unesco, 1995 (mimeo.).

NUNES, Edson. **Desafio estratégico da política pública**: o ensino superior brasileiro. Observatório Universitário da UCAM. Documento de Trabalho nº 70. Rio de Janeiro, julho de 2007 (mimeo.).

SCHWARTZMAN, Simon. O “**conceito preliminar**” e as boas práticas de avaliação do ensino superior. Versão debatida no Seminário da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior – ABMES, Brasília, setembro de 2008 (mimeo.).