

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: BREVE HISTÓRICO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS

José Camilo Dos Santos Filh

Universidade do Oeste Catarinense

RESUMO

O trabalho apresenta breve análise das experiências brasileiras de avaliação institucional da educação superior, caracteriza a política atual implantada nas universidades, aponta vinculações ou contrastes com as experiências anteriores e efetua um balanço crítico da implementação dessa política. A partir de fontes documental-bibliográficas, o estudo caracteriza os modelos de avaliação implementados nas décadas de oitenta e noventa do século passado e analisa a base teórica, legal e técnico-operacional do modelo em vigor. Finalmente, se efetua um balanço crítico do modelo atual em relação aos seus fundamentos teóricos e metodológicos, à autonomia e regulação externa, participação da comunidade acadêmica, participação discente na avaliação e ao impacto da educação superior nos ex-alunos.

PALAVRAS-CHAVE

Avaliação institucional - avaliação da educação superior – SINAES - Histórico da avaliação institucional - Balanço crítico do SINAES.

ABSTRACT

The paper presents a brief analysis of the Brazilian experiences of institutional evaluation of higher education, characterizes the current policy implemented in the universities, indicating links or contrasts with previous experiences and makes a critical assessment of the implementation of this policy. From a theoretical and documentary perspective, it characterizes the evaluation models outlined or implemented throughout the eighties and nineties of the last century and analyzes the theoretical, legal and technical-operational bases of the model in force. Finally, it analyzes the current model in relation to its theoretical and methodological foundations, autonomy and external regulation, participation of the academic community, student participation in the evaluation and impact of higher education on alumni.

KEY WORDS

Institutional evaluation - evaluation of higher education - Brazilian system of higher education evaluation - Critical analysis of Brazilian system of higher education evaluation.

1. INTRODUÇÃO

A experiência histórica brasileira na área da avaliação institucional tem mostrado certo avanço ao tentar superar dicotomias ou contradições aparentemente insuperáveis e integrá-las num modelo de avaliação que busca incorporar as potencialidades de diferentes modelos de avaliação e superar as limitações que, isolados, possam apresentar. No entanto, cabe salientar que nem sempre essas tentativas integradoras são realizadas com sucesso e coerência efetiva, o que não deve impedir que se continue tentando e buscando (LACERDA, 2015).

Os objetivos deste trabalho, de natureza bibliográfico-documental, foram apresentar breve análise das experiências históricas de avaliação institucional da educação superior no Brasil, caracterizar a política atual de avaliação institucional implantada nas instituições de educação superior e efetuar breve balanço da implementação dessa política. Assim, esse texto está organizado em três seções: (1) Antecedentes históricos da política atual de avaliação institucional; (2) Análise das bases teórica, legal e técnico-operacional do sistema atual de avaliação institucional; e (3) Breve balanço do sistema atual de avaliação institucional da educação superior no país.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA POLÍTICA ATUAL

A política atual de avaliação institucional da educação superior no Brasil se constituiu a partir da análise crítica das contribuições e limitações das experiências anteriores implementadas ao longo das décadas de oitenta e noventa do século passado, bem como da incorporação, articulação e acréscimo de novas práticas a fim de melhor adequar o sistema nacional de avaliação à natureza complexa das instituições de educação superior. Nesta primeira parte do trabalho, para fins de comparação, foram destacadas em cada experiência sete dimensões comuns para realçar as semelhanças e diferenças entre elas. As dimensões selecionadas no documento-base foram: autores do documento, objetivo, função ou concepção de avaliação, justificativa, tipo de avaliação, agentes da avaliação, unidade de análise e instrumentos utilizados.

Com relação ao Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU, 1983-1985), a reforma universitária de 1968 promovida pelo Governo Militar instalado no país a partir de 1964 teve como foco básico a estrutura administrativa e organizacional da universidade e os papéis dos professores e alunos. A primeira avaliação de sua implantação nas universidades federais ocorreu em 1975 sob o patrocínio do Departamento de Assuntos Universitários (DAU) do Ministério da Educação e Cultura e o planejamento e execução pelo Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público da Universidade Federal da Bahia (UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA/ISP, 1975).

O acelerado crescimento econômico do país ao longo da década de 70 levou também à criação de faculdades nas periferias das grandes cidades e nas cidades de porte médio do interior dos estados brasileiros mais desenvolvidos com a conseqüente expansão do número de estudantes dos cursos de graduação. Em 1981, o Brasil contava com a expansão e consolidação da pós-graduação em universidades públicas estaduais e federais, com 65 universidades e 800 faculdades isoladas dedicadas exclusivamente ao ensino

de graduação (ARROSA, 2002). O número crescente de matrículas nos cursos de graduação e a inspiração da experiência bem-sucedida da CAPES na avaliação dos programas de pós-graduação levaram o Governo Federal, em 1983, a promover a primeira iniciativa de avaliação institucional com a criação do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU). Para essa tarefa, o MEC constituiu um grupo gestor formado por especialistas em análise de projetos, sendo alguns destes técnicos do próprio ministério.

O objetivo geral desse Programa foi diagnosticar e avaliar o sistema de educação superior do país tendo em vista propor e implementar uma nova reforma. Daí a necessidade dessa pesquisa avaliativa das condições reais de suas atividades-fins e atividades-meios. O grupo gestor do Programa entendeu a avaliação como pesquisa avaliativa, ou seja, como uma forma de conhecimento da realidade, como uma forma de metodologia de pesquisa que permitisse realizar uma reflexão sobre a prática, adotando uma abordagem sistêmica da avaliação que levaria em conta a avaliação dos resultados da gestão da instituição, sua avaliação externa e interna, a participação da comunidade acadêmica na autoavaliação, a abordagem qualitativa e a concepção de avaliação formativa e emancipatória (LIMA et al., 2013).

O estudo compreendeu duas etapas: A primeira consistiu num estudo básico para coletar informações fundamentais sobre as IES, e a segunda num estudo específico ou estudos de casos para aprofundar os conhecimentos sobre análises específicas ou experiências relevantes (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

Como observa Dias Sobrinho (2007, p. 32), “este Programa foi muito pouco efetivo e de curta duração” porque, em função de mudança de governo e de disputas internas no próprio MEC, foi desativado um ano após iniciado, não havendo tempo hábil para apresentar seus efeitos. No entanto, num balanço de sua concepção e de suas propostas constata-se que trouxe inspiração relevante para as práticas futuras de avaliação institucional das universidades brasileiras.

Com a mudança de um governo militar para um governo civil e a posse de José Sarney em janeiro de 1985, em março do mesmo ano o novo governo instituiu por meio do Decreto nº 91.177 a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior (CNRES, 1985-1986). O objetivo foi oferecer subsídios à formulação de uma nova política para a educação superior brasileira. Em novembro do mesmo ano a Comissão divulgou seu relatório final, intitulado “Uma nova política para a educação superior brasileira” (CNRES, 1985).

O documento das propostas de reforma apresentou a avaliação, pela primeira vez, como um instrumento de controle e hierarquização, ou seja, como uma contrapartida da autonomia. Sua defesa do aumento da autonomia universitária veio acompanhada por um processo externo de avaliação baseado no mérito acadêmico. O desempenho das instituições seria o requisito para o aumento da autonomia e o controle deste aumento se daria pela avaliação por mérito realizada pelos pares e em base a esse critério a educação superior seria financiada. Para a Comissão, a avaliação estimularia a expansão do ensino superior privado e incentivaria a diversidade, a pluralidade e a autonomia dos processos relacionados ao desempenho.

O documento defendeu que a avaliação era necessária para racionalizar a distribuição dos recursos, possibilitar o autoconhecimento das universidades públicas e evidenciar a qualidade do desempenho e da eficiência das instituições

privadas para os alunos e suas famílias. A utilização de indicadores de eficiência e produtividade deveria ser o critério objetivo da distribuição e gestão dos recursos públicos e da informação aos usuários do serviço.

A Comissão, em seu relatório, propôs a avaliação dos cursos por comissões de especialistas, especialmente em relação às condições de oferta, aos recursos financeiros, físicos e pedagógicos, a indicadores de eficiência, como proporção professor-aluno, a custos por aluno, tempo de conclusão do curso, taxas de evasão etc. Preconizou também a adoção de um exame nacional para medir o desempenho dos estudantes em testes padronizados. No entanto, essas recomendações, com pequenas adaptações, somente foram implantadas uma década mais tarde, ou seja, em 1996, sob a denominação de: Análise das Condições de Oferta (ACO) e Exame Nacional de Cursos (ENC).

Baseado no parecer do CNRES, de caráter consultivo, em 1986 o MEC instituiu o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), com a função executiva de efetivar uma reforma da universidade brasileira. O propósito do grupo foi analisar o relatório do CNRES, a fim de separar o que era imediatamente implementável do que precisaria de discussão mais aprofundada com a comunidade acadêmica. Em base a esse critério, o grupo priorizou a intervenção junto ao segmento federal que está mais submetido “a normas e regulamentos que tolhem a sua autonomia e potencial de desempenho” (GERES, 1986, p. 2). O setor privado ficou relegado para segundo plano porque o GERES entendeu que já estaria sendo regulado pelo mercado, ao depender do sucesso do seu produto para obter recursos para sua manutenção e expansão (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

A atuação do GERES se concentrou nas questões estruturais prioritárias, ao entender que a reforma universitária só se viabilizaria após a aprovação da nova Constituição do país, que veio a ser promulgada pela Assembleia Constituinte em 1988. Em vista disso, atribuiu à avaliação a função precípua de controle da qualidade do desempenho, especialmente no caso das instituições públicas, uma vez que as IES privadas já estavam sendo reguladas pelo mercado. No entanto, a resistência às propostas do GERES pelas universidades públicas já sinalizava os primeiros conflitos entre elas e o MEC, em relação ao papel da avaliação.

Para o desenvolvimento de um novo modelo de avaliação institucional, não poderiam ser ignoradas as contribuições relevantes da experiência internacional, nem as experiências pioneiras de avaliação institucional realizada pela UNB em 1987 e pela UNICAMP em 1992 e nem mesmo experiências de menor repercussão conduzidas por outras universidades brasileiras. Para tomar conhecimento da experiência estrangeira, especialmente a europeia, a partir de 1989, o Ministério da Educação começou a promover alguns seminários de avaliação institucional. Do seminário de avaliação institucional realizado em Brasília em 1992 participaram representantes da Missão do British Council. Neste evento já se manifestava a simpatia do governo brasileiro pelo modelo britânico de avaliação institucional. Com tal assessoria, a expectativa do governo brasileiro era adotar um modelo que vinculasse avaliação e financiamento público, como ocorria no sistema inglês de avaliação institucional (SANTOS FILHO, 2000).

Diante da manifesta preferência do governo brasileiro pelo modelo inglês de avaliação institucional, o nível de tensão entre o estado avaliador e a universidade pública, preocupada com a preservação de sua autonomia, passou a aumentar e a tornar cada vez mais difícil o diálogo entre governo e universidades públicas. Por isso, em janeiro de 1993 o Fórum de Pró-Reitores sobre a criação do Programa de Apoio à Avaliação do Ensino de Graduação das Universidades encaminhou sua proposta ao Ministério da Educação, antes que este se antecipasse com uma decisão fechada e definitiva (SANTOS FILHO, 2000).

Em julho de 1993, o governo Itamar Franco, mediante a Portaria MEC nº 130 criou a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras (CN) com o objetivo de estabelecer diretrizes e viabilizar a implantação de um processo de avaliação institucional nas universidades brasileiras. De julho a outubro, essa comissão, sob a coordenação do Reitor Héglio Trindade, elaborou uma Proposta de Avaliação Institucional (BRASIL, Comissão Nacional de Avaliação, 1993). Essa Comissão Nacional publicou o relatório de seu trabalho em novembro de 1993 com o título de “Avaliação da Universidade Brasileira: Uma Proposta Nacional” – Documento Básico. Na elaboração deste documento participaram especialistas de várias universidades, especialmente das públicas que, em conjunto com representantes do MEC, consolidaram o consenso da comunidade acadêmica sobre o tema. No mês de dezembro desse mesmo ano o MEC criou o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB, 1993-1994), tornando-se a primeira tentativa de implantação efetiva de um sistema nacional de avaliação institucional da educação superior no país (BRASIL. Secretaria de Ensino Superior, 1994; POLIDORI; MARINHO-ARAUJO; BARREYRO, 2006).

Sobre a influência da posição das universidades públicas na formatação do modelo PAIUB, é revelador o relato do coordenador da Comissão Nacional de Avaliação nesse processo de decisão:

Desse esforço conjugado em nível nacional, sob a inspiração do documento básico da ANDIFES, institucionalizou-se o Programa Nacional de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) estabelecendo as bases de um processo construtivo de avaliação. A temática de avaliação – até então polêmica e que coloca as comunidades universitárias em posição de resistência – passava a ser, então, assumida autonomamente pelos Reitores, contribuindo decisivamente para a mudança da cultura institucional das universidades (TRINDADE, 1995, p.35).

Essa iniciativa antecipadora das universidades públicas assegurou que o modelo de avaliação institucional adotado ficasse em grande medida sob a liderança das próprias universidades, recompondo-se em parte o equilíbrio de poder entre estas e a burocracia do Estado. Tal equilíbrio levou as universidades públicas a aderirem com mais segurança à política de avaliação institucional do governo, uma vez que viam no modelo adotado mais uma expressão das propostas das bases universitárias e menos uma imposição da burocracia governamental (SANTOS FILHO, 2000). No desfecho desse embate, ficou evidente que, para superar algumas resistências das universidades públicas e facilitar a adesão delas ao programa, o MEC teve que oferecer duas garantias

importantes: o caráter voluntário da adesão ao programa de avaliação e a não vinculação da avaliação ao financiamento das instituições participantes.

A concepção de avaliação do PAIUB incorporava características da avaliação formativa e da avaliação emancipatória. Como avaliação formativa focava prioritariamente a melhoria dos processos educacionais. Como avaliação emancipatória tinha como foco a autoavaliação para o aprimoramento institucional buscado por iniciativa da própria instituição e de seus atores. Como instrumento de avaliação formativa e de avaliação interna ou autoavaliação, o modelo PAIUB, teoricamente coerente, incorporou as funções de regulação e controle pleiteadas pela burocracia do Estado apenas como complemento da avaliação interna (BRASIL. Secretaria de Ensino Superior, 1994).

O PAIUB optou pelos seguintes princípios básicos: totalidade, respeito à identidade institucional, não premiação nem punição, adesão voluntária, legitimidade, comparabilidade e continuidade (MEC, 1994). Como observa Dias Sobrinho (2007, p. 33), “tratava-se de um processo de avaliação que tinha como focos centrais a integração das distintas dimensões da totalidade institucional; desenvolvido por meio de um processo pedagógico, democrático e permanente, buscando envolver todos os atores institucionais” e abranger todos os setores e dimensões da instituição, visando estabelecer uma compreensão do seu conjunto mediante a análise das partes.

O princípio de respeito à identidade institucional visava assegurar o princípio da autonomia dos projetos pedagógicos institucionais e de cursos, buscando ao mesmo tempo uma unidade básica de comparabilidade entre as instituições e um espaço de diferenciação e diversidade institucional. O processo de autoavaliação seria o instrumento adequado para a identificação e formulação de políticas institucionais de autoaprimoramento definidas internamente e não impostas a partir agências governamentais externas.

O princípio de adesão voluntária ou não obrigatória ao programa fazia com que as instituições decidissem participar dele movidas pelo espírito de responsabilidade social e pelo compromisso ético de busca de melhoria institucional. Dado esse caráter não compulsório do programa para todas as instituições, ele não tinha objetivos de regulação ou de credenciamento da instituição universitária. A dimensão ética da avaliação e o caráter institucional da participação da comunidade acadêmica no processo de avaliação asseguram legitimidade à autoavaliação.

No modelo PAIUB o controle do processo pertencia às universidades que livremente aderiram ao Programa, cabendo a supervisão ao MEC que repassava os recursos de apoio à execução dos projetos de avaliação mediante o Comitê Nacional de Avaliação. Até 1998, 160 instituições de educação superior, compreendendo universidades federais, estaduais, confessionais, comunitárias e privadas, haviam aderido ao programa, o que parecia expressar uma significativa consolidação do modelo. A essa altura, porém, já começava a ser implantada pelo MEC uma nova política de avaliação das instituições de educação superior que na competição por apoio e recursos financeiros levou o PAIUB à extinção.

Apesar de seu avanço na concepção de avaliação, o PAIUB não se consolidou porque foi perdendo o apoio do MEC que passou a reduzir os recursos para sua implantação. Sua extinção informal se deu por falta de

financiamento. No entanto, apesar da ausência de suporte financeiro governamental, muitas instituições continuaram implementando com autonomia processos de avaliação segundo a concepção e a metodologia do PAIUB para se autoconhecerem, se autorregular e se aprimorar. Pese a sua brevidade, o modelo trouxe contribuição relevante para a ampliação e o aprofundamento de conhecimentos e práticas na área da avaliação institucional. Dias Sobrinho (2007, p. 34) elenca algumas dessas contribuições:

efeitos sociais, políticos e pedagógicos da busca de construção de um modelo de avaliação apropriado às IES e à comunidade acadêmica brasileiras, os esforços compartilhados de superação das dificuldades teóricas e práticas, os debates públicos e reflexões com respeito à educação superior, a superação de algumas das principais resistências à implantação de práticas avaliativas, os intercâmbios de experiências e laços de solidariedade interuniversitárias, a transparência e o compromisso de prestar contas perante a sociedade e o Estado.

Se o PAIUB recebeu elogios merecidos, também sofreu críticas válidas na perspectiva na nova política do MEC para a educação superior implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995. Com efeito, o programa, por ser lento, era incapaz de apresentar benefícios no curto prazo, não prestava contas à sociedade sobre o desempenho das instituições, não classificava as instituições em rankings e não fornecia informações relevantes para a função de regulação do MEC e para as agências de fomento.

A partir de 1995, o MEC começou a esboçar uma nova política de avaliação da educação superior, cujos princípios, metodologias e finalidades eram distintos, se não opostos, aos do PAIUB que, legalmente, ainda continuava em vigor. Interessava ao novo governo central do país uma concepção de universidade menos autônoma e mais funcional à regulação do Estado e às exigências do mercado e, em consequência, uma sistemática de avaliação coerente com essa nova perspectiva política.

A promulgação da Lei 9131/95, instituindo o Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como “Provão”, provocou um novo confronto entre o MEC e as IES que viram nela uma revogação informal do PAIUB e uma ameaça à autonomia universitária. Segundo essa lei, esse exame destinava-se a avaliar os conhecimentos e competências dos estudantes obtidos nos cursos de graduação. Cabe ressaltar que o objetivo básico desse exame era avaliar o ensino nas instituições de educação superior e não o desempenho acadêmico propriamente dito do estudante que, porém, seria penalizado pela retenção do diploma se não realizasse o exame.

Outros dispositivos legais, especialmente o Decreto 2026, de 10 de outubro de 1996, e a Portaria Ministerial 302/98 estabeleceram as novas regras para o processo de avaliação dos cursos e das instituições. Segundo o Decreto, o processo de avaliação dos cursos e das instituições passou a compreender quatro tipos de procedimentos: a) análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior; b) avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior; c) avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos; e d) avaliação da pós-graduação *stricto sensu*, por área de

conhecimento. Por esse Decreto, ficaram sistematizadas todas as formas de avaliação das instituições de educação superior adotadas pelo governo, bem como definido e delineado o novo modelo geral de avaliação das instituições de educação superior do país. Nele, algumas ações ficaram diretamente sob a coordenação do MEC/SESU e outras sob a atuação relativamente autônoma da CAPES. Por esse modelo, rompeu-se o equilíbrio de poder avaliador entre as IES e o MEC assegurado pelo PAIUB, passando a prevalecer a hegemonia do Estado avaliador no novo modelo de avaliação.

Vale ressaltar ainda que, no entendimento do Decreto, a avaliação dos cursos de graduação era feita por meio de dois instrumentos complementares:

- 1) a análise das condições de oferta pelas instituições de ensino manifestas por indicadores estabelecidos pelas comissões de especialistas designadas pela SESU, em relação a quatro dimensões: organização pedagógico-didática, instalações físicas gerais e especiais, qualificação docente e bibliotecas (art. 6º); e 2) os exames nacionais de cursos (SANTOS FILHO, 2000, p. 164).

Como se vê, os exames nacionais de cursos eram apenas um dos instrumentos de avaliação dos cursos de graduação. No entanto, pela sua maior visibilidade e impacto social devido ao uso de seus resultados pelos meios de comunicação para a elaboração de *rankings* das instituições, assumiram uma dimensão e importância que, pela sua natureza e forma, não mereciam.

Além desses elementos fundamentais, a avaliação dos cursos ainda devia levar em conta os indicadores quantitativos de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, fazendo ao mesmo tempo as devidas adaptações a cada instituição avaliada (Art. 5º). Essa avaliação devia também ser precedida pela análise da situação da respectiva área de atuação acadêmica ou profissional, com relação ao seu estado da arte, seja no contexto nacional, seja no internacional (Parágrafo único, do artigo 5º).

Sérias críticas foram feitas a essa nova política de avaliação da educação superior decretada pelo governo. Primeiro, por Decreto e sem a mínima consulta ou diálogo com as universidades, com a Comissão Nacional de Avaliação e seu Comitê Assessor ou com o Conselho de Reitores, estabeleceu um novo modelo de avaliação. Com essa forma de decisão, o Estado regulador/avaliador assumiu uma postura ambígua e dupla. De um lado, agiu como colonizador e burocrata que impõe seus decretos e normas, inclusive mantendo, mas alterando a natureza do PAIUB, e de outro, prometeu destinar recursos para a continuidade desse programa e restabelecer o diálogo com a ANDIFES e as demais associações de instituições de educação superior, numa aparente busca de preservação da autonomia das universidades (SANTOS FILHO, 2000).

Segundo, em decorrência da forma autoritária e impositiva do modelo e de sua opção exclusiva pela avaliação externa em parte aparentemente realizada por pares acadêmicos, essa política representou séria restrição à autonomia universitária, no caso, justificada pelo governo para a prestação de contas à sociedade do serviço educacional delegado e para a tomada de consciência da efetiva qualidade deste serviço prestado pela instituição à comunidade, tendo em vista aprimorá-lo. No entanto, duvidou-se do potencial do

exame nacional de cursos para contribuir efetivamente para o duplo objetivo de “accountability” e de aprimoramento dos cursos.

Terceiro, apesar do reconhecimento da contribuição dos exames nacionais de curso para retirar as instituições de educação superior do país do torpor acomodado em que se encontravam e mobilizá-las para melhorar a qualidade dos cursos oferecidos, vários aspectos negativos e limitantes desse novo modelo de avaliação implantado pelo governo foram apontados por Santos Filho (2000, p.166). Entre os principais, foram destacados:

- a) Tendência à homogeneização dos currículos de cada tipo de curso;
- b) Desconsideração do contexto local e institucional dos cursos;
- c) Desconsideração da multiplicidade de fatores determinantes do desempenho do estudante;
- d) Potencial pouco diagnosticador do sistema de exame;
- e) Valorização da aprendizagem superficial em prejuízo da aprendizagem profunda;
- f) Concepção tecnocrática de educação superior;
- g) Consideração fragmentada dos indicadores de desempenho;
- h) Ausência de dimensões atitudinais e práticas na forma de avaliação.

Enquanto as quatro primeiras limitações se referiam mais ao objetivo de aprimoramento do curso, as quatro restantes se relacionavam ao objetivo de prestação de contas à sociedade. Uma análise detalhada dessas limitações pode ser encontrada em artigo de Santos Filho sobre o tema (2000).

Apesar da oposição de diferentes segmentos das universidades, o Exame Nacional de Cursos, ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi o principal instrumento de avaliação da educação superior pelo Estado regulador e controlador que induziu as instituições de educação superior ao ajuste às necessidades do mercado de trabalho e às políticas de privatização, estimulando a criação e a expansão de instituições privadas de educação superior.

3. SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES, 2004)

O início do Governo Lula foi marcado pela constatação das condições precárias de alguns cursos superiores que proliferavam em todo o Brasil devido à flexibilização dos mecanismos de credenciamento, autorização e avaliação de cursos efetuada pelo governo anterior. Essa flexibilização foi considerada necessária para facilitar a abertura de novas vagas a fim de atender à expansão do acesso à educação superior como previsto no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001).

A educação superior é um fenômeno complexo em termos filosóficos, epistemológicos e políticos e envolve múltiplas dimensões, de natureza técnico-científica, pedagógico-formativa, ético-política, econômico-cultural e múltiplos sentidos sociais e interesses econômicos. Para dar conta dessa complexidade, a avaliação também precisa ser complexa e utilizar múltiplas abordagens teóricas (positivista, hermenêutica, crítica, emancipatória) e múltiplos métodos e instrumentos de avaliação (quantitativo, qualitativo, misto, estudo de caso, meta-avaliação etc.).

A educação superior, como instrumento importante de desenvolvimento individual e social e como bem público do interesse de todos, precisa ter a melhor qualidade desejável e possível. Por isso, sua avaliação, além de obrigação do Estado, deve ser também prerrogativa e obrigação dos diretamente envolvidos com sua missão e atuação. Onde, enquanto o Estado procede à avaliação externa das instituições por meio de especialistas para subsidiar sua função de regulação, as instituições realizam sua avaliação interna mediante a colaboração de especialistas e a intensa participação dos diferentes segmentos da comunidade acadêmica e administrativa (docentes, estudantes e gestores) para identificar seus problemas e propor medidas de autoaprimoramento. Essa participação se justifica para assegurar mais legitimidade ao processo e maior comprometimento dos atores com as propostas e ações recomendadas para aprimorar o desempenho institucional.

Outra dimensão importante do modelo SINAES de avaliação é sua perspectiva de complexidade e de totalidade ou de sistema integrado. É importante que se integrem nessa perspectiva os diferentes significados e dimensões da educação e da instituição universitária (DIAS SOBRINHO, 2007). Por isso, é relevante também que instrumentos diferentes levantem informações sobre aspectos ou dimensões diferentes, mas complementares da totalidade institucional. Refletindo essa opção teórica, o SINAES apresenta as seguintes características principais:

Ampla participação da comunidade acadêmico-científica, em processos de autoavaliação e de avaliação externa; articulação entre a avaliação e a regulação (processos internos e externos de avaliação são vinculados, de maneira que não possa haver nenhum ato de regulação que não leve em conta os resultados dos diferentes instrumentos de avaliação); articulação de vários instrumentos de avaliação numa concepção de sistema, ou seja, de integração das partes com o todo e vice-versa; inclusão de todas as IES do país, públicas e privadas, num processo coordenado por uma comissão nacional de avaliação (CONAES); utilização de um roteiro comum nacional, com adaptações e complementos de acordo com as características de cada IES; ênfase na responsabilidade social e finalidades públicas da educação superior; meta-avaliação e formação de avaliadores (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 40).

Em suma, a avaliação do SINAES é uma prática participativa, democrática, articulada e de prestação de contas à sociedade e ao Estado. Por isso, é ao mesmo tempo formativa e somativa, centrada no processo e no resultado, destinada ao controle e regulação pelo Estado e ao autoconhecimento e auto aprimoramento pelas instituições.

Como prática social e coletiva, o modelo SINAES é uma das políticas públicas de educação superior muito importante por responsabilizar tanto o Estado como as instituições de educação superior quanto à sua adequada implementação. Coube ao Estado instituir o sistema nacional de avaliação e estabelecer as diretrizes gerais que orientam a definição das políticas públicas setoriais e locais. Cabe às instituições universitárias instrumentalizar os processos globais de avaliação e adequá-los à sua identidade institucional e local.

As discussões sobre política de educação superior começaram a reaparecer tanto na comunidade universitária como no âmbito do MEC. Em vista disso, em 2003 o Ministério da Educação nomeou uma Comissão de especialistas em avaliação para propor um novo modelo de avaliação da educação superior. Após quatro meses de trabalho, essa Comissão apresentou seu relatório, compreendendo uma análise dos instrumentos de avaliação mais utilizados anteriormente e as linhas básicas de uma nova proposta de avaliação da educação superior. Por meio da Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), com a finalidade de possibilitar o acompanhamento da expansão da educação superior com qualidade, inclusão social, equidade e pertinência. No exercício de sua função reguladora, o Estado passou a acompanhar mais sistematicamente a atuação das instituições de educação superior e a exigir a autoavaliação institucional como subsídio de informação para o exercício da regulação.

Nesse novo modelo de avaliação, a recuperação do significado da educação como bem público, cuja responsabilidade social se expressa numa sólida formação para a cidadania e no desenvolvimento de uma sociedade democrática e justa, constitui o eixo principal das novas políticas de educação superior. Daí, após longa discussão e forte resistência por parte de alguns segmentos da sociedade, a implantação das políticas de ação afirmativa, sobretudo as de inclusão social de indivíduos e grupos historicamente excluídos (cotas para estudantes provenientes de escolas públicas e para grupos étnicos, bolsas de estudos para estudantes de baixa renda estudar em universidades ou faculdades particulares).

As bases legais do novo modelo de avaliação da educação superior estão na própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, 1996) que determina que a União deve assegurar um processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas estaduais e municipais e autorizar, reconhecer, supervisionar e avaliar os cursos das instituições, bem como credenciar as instituições de seu sistema de educação. O primeiro Plano Nacional de Educação também estabeleceu que a União deve institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa das instituições públicas e privadas de educação superior e promover a melhoria da qualidade do ensino. Apoiada no sistema nacional de avaliação, a União deve estabelecer um sistema de credenciamento periódico das instituições e de reconhecimento periódico de seus cursos.

Na consideração da base técnico-operacional do SINAES, cabe destacar algumas responsabilidades e tarefas relevantes na sua gestão. Primeiro, no âmbito nacional cabe à Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) a responsabilidade pela coordenação e supervisão das ações do sistema e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) a responsabilidade pela realização da avaliação externa. No âmbito institucional, cabe à Comissão Própria de Avaliação (CPA) de cada instituição pública ou privada, a responsabilidade pela prestação de informações ao INEP e a condução da avaliação interna da instituição.

Segundo, o sistema compreende três processos avaliativos complementares: (1) avaliação interna e externa das instituições de educação, para identificar seu perfil e o significado de sua atuação, especificamente em dez dimensões relacionadas no documento; (2) avaliação dos cursos de graduação,

para identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes nas dimensões do corpo docente, das instalações físicas e da organização didático-pedagógica; e (3) avaliação do desempenho dos estudantes (ENADE) no começo e no final do curso para avaliar o valor agregado pela instituição à sua formação.

A avaliação interna e externa das instituições de educação superior tem como foco estruturante as dez dimensões de análise propostas pelas diretrizes oficiais do MEC/INEP/CONAES. Segundo a proposta de Souza, Marcondes e Acosta (2008), essas dimensões podem ser classificadas em três focos que interagem entre si e se integram por meio da Missão da universidade, dimensão central, integradora e transversal às demais. Os três focos, com suas respectivas dimensões, são:

- a. Instituição e sociedade: Responsabilidade social da instituição; Comunicação com a sociedade;
- b. Políticas educacionais e de pessoal: Políticas para ensino, pesquisa, extensão e pós-graduação; Políticas de pessoal e de carreiras; Políticas de atendimento ao estudante;
- c. Gestão e apoio: Organização e gestão; Infraestrutura física; Planejamento e avaliação; Sustentabilidade financeira.

A autoavaliação é seguida pela avaliação externa realizada por pares acadêmicos que formam as comissões encarregadas da elaboração do informe sobre as distintas dimensões institucionais e sobre as condições de oferta dos cursos, sendo este seu primeiro componente. Nessa avaliação essas comissões devem respeitar a diversidade e as especificidades das instituições de educação superior. O segundo componente da avaliação externa da instituição é o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) que visa verificar a aquisição das competências e habilidades básicas das áreas e de conhecimentos gerais, básicos e profissionais, resultantes da realização do curso, ou seja, o “valor agregado” pela instituição à formação do estudante.

Ao longo dos anos, após sua promulgação e regulamentação, o SINAES vem passando por constantes modificações ou aperfeiçoamentos. Em 2007, foi instituído o “e-MEC”, um sistema eletrônico para o fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relacionadas ao processo de regulação da educação superior do sistema federal de educação. Em 2008, foi criado o Índice Geral de Cursos (IGC) da instituição de educação superior para consolidar as informações sobre os cursos superiores disponíveis no INEP e na CAPES. Em 2009, foram reformulados todos os instrumentos de avaliação de cursos, passando-se a adotar três instrumentos, um para os cursos de Medicina, outro para os cursos de Direito e um terceiro para os demais cursos.

Os informes da avaliação interna e externa, os dados do censo e do cadastro de perfil institucional e os resultados do ENADE compõem um dossiê que é encaminhado à Comissão Técnica de Avaliação e Acompanhamento, do MEC, à Secretaria de Educação Superior e ao Conselho Nacional de Educação, para as providências cabíveis.

4. BREVE BALANÇO DO MODELO ATUAL DE AVALIAÇÃO

Sob diversos aspectos, pode-se fazer um balanço ou avaliação do atual modelo de avaliação das instituições brasileiras de educação superior já nos seus dez anos de implementação. Faz-se aqui breve reflexão sobre seis aspectos relacionados ao SINAES: (a) Fundamentos teóricos e metodológicos do modelo; (b) autonomia e regulação/controlar; (c) avaliação institucional para tomada de decisão (d) Participação da comunidade acadêmica na avaliação interna e na avaliação dos cursos; (e) Participação e compromisso da comunidade discente com o ENADE; e (f) Impacto da educação superior nos estudantes – dimensões esquecidas.

4.1. Fundamentos teórico-metodológicos do sistema

Lima et al. (2013) identificam no SINAES características ou traços dos modelos de avaliação de Tyler, Stufflebeam, Scriven e Stake (MADAUS; SCRIVEN, STUFFLEBEAM, 1983; STUFFLEBEAM; SHINKFIELD, 1989; WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004). Elementos do modelo de avaliação de Tyler e do modelo CIPP de Stufflebeam podem ser observados no ENADE. Esse exame é o componente do SINAES que mais se aproxima da avaliação por objetivo de Tyler, pois pretende verificar o desempenho dos estudantes em relação aos objetivos e à atuação da instituição. Além disso, ele incorpora dois elementos do modelo de avaliação de Stufflebeam – a avaliação dos estudantes no ingresso (avaliação de insumo) e na conclusão do curso (avaliação do produto).

A presença de outros elementos do modelo CIPP de Stufflebeam pode ser observada no SINAES, mais especificamente no componente “avaliação da instituição”. Na avaliação do contexto preconizada pelo artigo 3º da Lei 10.861/04, deve-se respeitar as diferenças e especificidades das instituições avaliadas. Na avaliação do processo, ao se analisar conjuntamente a avaliação da entrada e do produto ou resultado, pode-se determinar o mérito ou “valor agregado” dos processos educativos. Um quarto elemento do modelo de avaliação de Stufflebeam é seu uso para a tomada de decisão, ou seja, ela deve ser utilizada para subsidiar a tomada de decisão fundamentada. No SINAES, o resultado da avaliação das diferentes dimensões pode ser utilizado com papel formativo ou somativo, conforme dispõem os artigos 2º e 8º da Lei 10.861/04. Enquanto a autoavaliação da instituição usa de modo prioritário os resultados da avaliação para a melhoria dos processos pedagógicos e secundariamente para prestação de contas à sociedade e ao Estado, a avaliação externa realizada pelo Estado utiliza prioritariamente esses resultados para reconhecimento, credenciamento e destinação de verbas e, de modo secundário, para regulação e supervisão, com a previsão de imposição de sanções no caso do não atendimento dos critérios mínimos de qualidade.

Três elementos do modelo de avaliação de Scriven estão presentes no SINAES. Sua proposta de uma avaliação centrada no consumidor para proporcionar informação sobre o produto fornecido ao mercado justifica o compromisso de prestação de contas à sociedade, assumido tanto pela avaliação interna como pela externa. Com certa frequência, esta informação dos resultados tem-se prestado, de forma distorcida, para a mídia divulgar ranqueamento das instituições. O uso de listas de verificação (grandes

dimensões de análise), presente no SINAES, é outro elemento do modelo de avaliação de Scriven. Diferentes listas de dimensões, categorias, indicadores e critérios compõem os instrumentos de avaliação interna e externa das instituições e os instrumentos de avaliação dos seus cursos de graduação. O terceiro elemento do pensamento de Scriven presente no SINAES é o conceito de avaliação formativa e avaliação somativa. Enquanto a autoavaliação permite priorizar mais os processos e o uso de métodos e instrumentos qualitativos, a avaliação externa tende a priorizar os resultados e o uso de métodos e instrumentos quantitativos.

Duas características do modelo de avaliação de Stake podem ser destacadas por suas afinidades como o modelo SINAES. Em função dos múltiplos interessados no resultado da avaliação, Stake propõe a negociação dos objetivos, das dimensões e dos instrumentos da avaliação. No SINAES está evidente a presença de múltiplos interessados, como o governo, as IES, os docentes, os discentes, a sociedade. No entanto, nele não parece evidente a presença de negociação com todas essas entidades, embora no passado recente esta tenha ocorrido com certa densidade no modelo PAIUB. Neste modelo prevaleceu a hegemonia da posição das universidades, naquele a do Estado. Em razão das múltiplas audiências, Stake defende múltiplos relatórios direcionados aos interesses específicos de cada uma. Na avaliação do SINAES são produzidos múltiplos relatórios pelas instituições avaliadas e pelo Estado avaliador, mas seus destinatários últimos são basicamente o próprio Estado e as instituições interessadas. À sociedade mais ampla são divulgados apenas informes sintéticos e notícias dessas avaliações nos meios de comunicação escrita e/ou televisada.

4.2. Autonomia e regulação/controle

Na avaliação de Lima et al. (2013), o enfoque preponderante do modelo de avaliação do SINAES é o controle e a regulação e não a autonomia e o “empoderamento” dos atores diretamente envolvidos com a instituição, ou seja, seus gestores, docentes e estudantes. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha garantido a autonomia acadêmica, administrativa e de gestão financeira, os modelos de avaliação implantados pelo Estado tanto na pós-graduação como na graduação têm criado inúmeros “constrangimentos” e restrições ao exercício efetivo da autonomia universitária e ao respeito à identidade institucional. Nesta perspectiva, o Estado prevalece sobre a universidade e indica os rumos para o saber, em vez de a universidade se autorregular e o saber indicar os rumos para o Estado (WEBER, 2010).

Preocupadas em atender às exigências formais ou burocráticas do Estado, as instituições têm dispendido mais tempo em preencher e, às vezes, “maquiar” relatórios nas dimensões demandadas pelo Estado do que efetivamente construir um projeto de autoavaliação para tomar conhecimento de sua realidade institucional, executá-lo e definir propostas concretas de aprimoramento de sua atuação. Para preservar a autonomia das universidades seria mais adequado que o Estado centrasse sua avaliação nos resultados, nos produtos, mais pela sua qualidade do que pela quantidade, e deixasse às universidades a autonomia para pensar que produtos consideram necessários à sociedade e como organizar-se para alcançá-los. A autoavaliação e a avaliação

externa pelos pares acadêmicos efetivos sem atrelamento ao Estado asseguraria um espaço de autonomia e liberdade das instituições para poderem ser inovadoras e criativas na solução de seus problemas e na realização de sua missão institucional assegurada pela Constituição do país. Os Conselhos de Reitores ou Associações de Universidades poderiam se responsabilizar pela gestão desse processo. Ao Estado competiria fazer sua avaliação externa mediante seus órgãos de avaliação e, de modo indireto, mediante políticas de estímulo e incentivo, induzir rumos de pesquisa que considera relevantes para sua segurança e para a sociedade.

4.3. Avaliação institucional para tomada de decisão

Um dos objetivos do SINAES é fornecer informação confiável ao Estado e às instituições avaliadas para a tomada de decisão. Como resultado da avaliação institucional, o Estado, por iniciativa direta de seus agentes ou prepostos, e por colaboração dos serviços de informação das próprias instituições avaliadas internamente, passa a dispor de informações relevantes para fundamentar e justificar suas decisões para aprovar ou negar a autorização ou o reconhecimento de cursos ou o credenciamento de instituições. Além disso, com base nas informações levantadas sobre as instituições e seus cursos, o Estado pode decidir recomendar melhorias, sanções temporárias e mesmo fechamento definitivo de cursos precários. Nessa sua função supervisora e fiscalizadora, nem sempre o Estado tem decidido e agido no interesse superior da sociedade brasileira.

Como resultado da avaliação institucional pelos atores internos e pelos agentes do Estado, a instituição avaliada passa a dispor de um acervo considerável de informações relevantes sobre sua realidade, seus processos pedagógicos, seus pontos fortes e fracos e os possíveis encaminhamentos para a superação de seus problemas e o aprimoramento de sua atuação. No entanto, até o presente ainda parece ser limitado o uso, pelas instituições, desse acervo de propostas para aprimorar seu Plano de Desenvolvimento Institucional e seus projetos pedagógicos de curso. No caso das universidades públicas, o obstáculo parece ser a descontinuidade administrativa na execução de seus projetos de melhoria. No caso das instituições privadas, o óbice parece ser a meta do aumento dos lucros pela redução dos custos, ou seja, a mercantilização da educação, com o conseqüente prejuízo da qualidade do serviço delegado pelo Estado. Oferta de educação de qualidade dificilmente combina com lucro.

4.4. Participação da comunidade acadêmica na avaliação interna e na avaliação dos cursos

No atual modelo de avaliação institucional, embora esteja assegurado e seja valorizado o momento da autoavaliação, esta não tem sido assumida com seriedade pela maioria das instituições de educação superior. Se as universidades públicas e comunitárias, em função da estrutura da pós-graduação e do regime de trabalho de seu corpo docente, têm condições efetivas de realizar sua avaliação interna com a participação de docentes, discentes e gestores, o mesmo não acontece com as universidades e faculdades privadas nas quais prevalece o regime de trabalho horista e de tempo parcial. Nessas

instituições o regime de trabalho docente não é muito diferente daquele de um professor de escola média pública ou particular. Por isso, nelas o pequeno grupo de gestores vinculados à cúpula do poder institucional em conjunto com a Comissão Própria de Avaliação (CPA) realiza a autoavaliação e tenta implementar as medidas impositivas determinadas pelo estado avaliador, quase sempre sem o necessário respaldo ou comprometimento dos docentes que pouco ou nada se envolveram em seu processo e sem o suporte financeiro efetivo da administração superior da instituição.

Diante da situação de descompromisso com a qualidade do ensino e de busca de lucro crescente no “mercado” de educação superior, os donos das universidades e faculdades privadas com fim lucrativo procuram atender às exigências formais do estado avaliador e a levar em conta apenas aquelas minimamente necessárias para continuarem no “mercado”, sem risco de sanções. Tal postura distorce e limita o potencial de autoaprimoramento institucional esperado pelo SINAES. A consequência tem sido a baixa qualidade do ensino demonstrada nas avaliações externas do desempenho dos formandos no Exame Nacional de Cursos, ou dos formados no Exame da OAB ou no Exame dos Conselhos Regionais de Medicina.

Do mesmo modo que na autoavaliação institucional em suas dimensões mais amplas, a participação dos docentes é muito limitada, na avaliação dos cursos ocorre a mesma dificuldade pelas mesmas razões apontadas para o primeiro caso. O não envolvimento docente na elaboração do projeto pedagógico do curso e na avaliação do curso compromete a adequada implementação do projeto pedagógico e, por consequência, a boa avaliação do curso. A melhoria da qualidade do curso depende da participação docente nesses dois momentos essenciais para seu aprimoramento – o planejamento/replanejamento e a avaliação do curso. Para tanto, torna-se necessário que a instituição remunere adequadamente essas atividades para que os docentes se sintam comprometidos a assumi-las como parte de seu contrato de trabalho. Compete também ao Estado avaliador estabelecer padrões mínimos de qualidade desses cursos e criar instrumentos eficazes de fiscalização desses padrões para proteger a sociedade de maus serviços profissionais dos formados nas instituições de educação superior.

4.5. Participação e compromisso discente no ENADE

De modo semelhante ao ocorrido com a introdução do ENC, constatou-se em proporção um pouco menor a resistência e o boicote ao ENADE por parte dos estudantes, especialmente das universidades públicas. Estes continuaram vendo neste tipo de exame uma referência central no mercado e um objetivo de controle baseado nos resultados, mais do que um instrumento de avaliação do processo educacional e da eficácia da instituição. Possivelmente, a falta de esclarecimento dos estudantes sobre a contribuição desse exame para avaliar o chamado “efeito instituição” ou o valor agregado de sua atuação educacional os tem levado a resistir, boicotar ou participar desse exame com certo descompromisso. Essa postura simplesmente desqualifica a contribuição do ENADE para o aprimoramento da instituição e, em última instância, para a melhoria da formação dos estudantes. Outras instituições têm proposto que o

governo torne obrigatório esse exame e registre seu resultado no diploma do formado para que este o valorize.

Para enfrentar esse desafio da resistência ou do descompromisso dos estudantes na realização desse exame, uma vez que não se veem penalizados na futura carreira profissional pelo baixo desempenho nele, algumas instituições têm tentado motivá-los com incentivos materiais, como objetos de valor. Para evitar queda de imagem, desprestígio e mesmo prejuízo e sanção financeira, essas instituições vêm tomando iniciativas criativas para convencer seus estudantes a participar e se comprometer com a realização responsável desse exame.

Enquanto algumas instituições adotam uma postura pedagógica para convencer os estudantes a enfrentarem o ENADE, outras procuram a via fraudulenta e mais barata para obter boa avaliação de seus estudantes nesse exame. Para conseguir essa mágica e depois fazer marketing enganoso do desempenho de seus estudantes na mídia, essas instituições simplesmente convidam os melhores estudantes para fazer o exame e desconvidam os piores. E assim se prejudica a função do ENADE tanto para a avaliação da instituição como para a prestação de contas dos resultados de seu trabalho à sociedade.

4.6. Impacto da educação superior nos estudantes – dimensões esquecidas

A educação superior visa não apenas formar profissionais de nível superior, mas também cidadãos com sólida formação cultural, responsabilidade social e sensibilidade humana e que entendam que uma vida não examinada não vale a pena ser vivida, como dizia Sócrates. A convivência dos estudantes em maturação com seus colegas dos diferentes cursos e com os mestres da universidade naturalmente mais maduros exerce uma influência marcante em suas vidas para além das salas de aula.

Esse impacto da universidade sobre os estudantes não tem sido captado pelos instrumentos de avaliação da educação superior do país. No entanto, a influência positiva ou negativa dessa dimensão da vivência e do ambiente universitário sobre os estudantes já tem sido pesquisada, avaliada e reconhecida em alguns países desenvolvidos (PASCARELLA; TRENZINI, 1991; 2005). Políticas e ações concretas para torná-la positiva e formadora das jovens gerações de estudantes têm sido implementadas pelas universidades desses países. No caso do SINAES, essa dimensão esquecida ou talvez ignorada precisa ser acrescentada às já contempladas no seu elenco para que possa contribuir para se criar um ambiente universitário mais enriquecedor da formação humana, cidadã e profissional dos estudantes.

Por último, cabe ressaltar que tanto o avaliador interno como o externo necessitam periodicamente realizar estudos de acompanhamento dos egressos. A manifestação dos efeitos da formação universitária será percebida mais plenamente pelos egressos ao longo de sua atividade profissional e de cidadão. Por outro lado, as qualidades e precariedades de sua formação e de sua *alma mater* serão percebidas mais claramente a partir desse distanciamento histórico de sua vida universitária. No entanto, esse importante instrumento de avaliação

da instituição universitária e de seu impacto nos estudantes foi negligenciado pelo SINAES.

5. CONCLUSÕES PROVISÓRIAS

Sobre a experiência brasileira de avaliação institucional das universidades, algumas conclusões significativas podem ser tiradas.

Quanto à função da avaliação institucional, nessa breve experiência das universidades brasileiras, a avaliação teve uma função formativa no primeiro momento, passou a ter apenas o caráter de regulação e controle no segundo e no terceiro momentos, voltou a ser apenas formativa no quarto momento, passou a ser somativa e de regulação e controle no quinto momento para na forma atual integrar as funções formativa, somativa, reguladora e controladora, superando assim algumas dicotomias limitadoras de sua potencialidade.

Quanto ao tipo de avaliação, ela foi inicialmente apenas interna, no segundo e no terceiro momentos passou a ser externa, no quarto passou a ser interna e externa, no quinto de novo apenas externa e na sistemática atual voltou a integrar avaliação interna e externa, precisando aprimorar mais a avaliação interna com instrumentos metodológicos da abordagem qualitativa e a externa com indicadores mais pertinentes ao perfil e às peculiaridades regionais da instituição de educação superior.

Quanto aos agentes da avaliação, no primeiro modelo caberia à comunidade acadêmica a responsabilidade pela avaliação institucional, no segundo as universidades seriam avaliadas pelo Conselho Federal de Educação e as Faculdades pelas Universidades, no terceiro as instituições públicas seriam avaliadas pela Secretaria de Educação Superior e as instituições privadas pelo mercado. Já no quarto modelo que vigorou por um breve período, as instituições que aderiram se autoavaliaram à luz dos indicadores definidos consensualmente por especialistas do MEC e pelas universidades, enquanto no quinto, também efetivamente implementado, o Estado assumiu formalmente a função avaliadora e o mercado, a função informal de avaliador. Finalmente, no sistema atual o Estado e a instituição compartilham a responsabilidade pela avaliação institucional. Na proposta SINAES tem havido relativo equilíbrio de poder avaliativo entre o Estado e as instituições universitárias. No entanto, esse equilíbrio parece ser um tanto favorável ao Estado que, além de estabelecer as regras e os critérios de avaliação, nomeia unilateralmente a comissão externa de avaliação e espelha a avaliação interna nos critérios da externa.

À luz do balanço da implementação do sistema atual de avaliação institucional, algumas recomendações podem ser sugeridas para seu aperfeiçoamento. Há necessidade de:

a. O Estado avaliar de modo mais diferenciado universidades, centros universitários e faculdades para melhor se adequar à relativa complexidade e especificidade de cada tipo de instituição.

b. Experimentar-se modelo de avaliação externa das universidades pelos pares efetivos sob a coordenação de associações de universidades e não do próprio Estado, deixando a coordenação direta do Estado apenas para os

centros universitários, institutos federais de educação tecnológica e faculdades, a fim de se cumprir efetivamente o princípio constitucional de autonomia das universidades e estas se autorregulem.

c. Incluir, no modelo de avaliação, a dimensão de acompanhamento dos formados nos últimos cinco anos mediante pesquisas de *follow-up*.

d. Usar-se mais instrumentos de avaliação qualitativa na avaliação interna.

e. Criar condições efetivas para a participação da comunidade universitária, em seus três segmentos, na avaliação interna.

f. Criar nas instituições universitárias agências internas de pesquisa institucional para, junto com os resultados das avaliações externa e interna, subsidiar a elaboração e reformulação do plano de desenvolvimento institucional, do projeto pedagógico institucional e dos projetos pedagógicos dos cursos e levantar com mais profundidade os efeitos ou resultados das avaliações no aprimoramento institucional e, em consequência, na qualidade do ensino de graduação e da formação dos estudantes.

6. REFERÊNCIAS

- ARROSA, M. S. et al. (2002). *A educação superior no Brasil*. Brasília, DF: Capes.
- BARREYRO, G. B. & ROTHEN, J. C. (2008). Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: Análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. *Avaliação* (Campinas), vol. 13, n. 1, p. 131-152. Disponível em: http://www.scielo.br.php?pid=S141408&script=sci_abstract&tlng=pt, Acesso em: 15/02/15. <https://doi.org/10.1590/S1414-0772008000100008>
- BRASIL. (1985). Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985. *Institui a CNRES*. Brasília, 1985.
- BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.
- BRASIL/MEC. (1993). Portaria MEC 130, de 14 de julho de 1993. *Criação da Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras* (CN).
- BRASIL. (1993). Comissão Nacional de Avaliação. *Avaliação das universidades brasileiras: uma proposta nacional*. Documento Básico. Brasília.
- BRASIL. (1994). Secretaria de Ensino Superior. *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras/MED/SESu*. Brasília: SESu.
- BRASIL. (1995). Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995. *Criação do Exame Nacional de Cursos*.
- BRASIL. (1996). Decreto n. 2026, de 10 de outubro de 1996. *Normatização do Exame Nacional de Cursos*, Brasília, D.F. 1996.
- BRASIL. (1996). Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília.

- BRASIL. (2001). Lei 10.172. Plano Nacional de Educação. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF. Disponível em: <portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf> Acesso em: 15/02/15.
- BRASIL. (2004). Lei 10.861, de 14 de abril de 2004. *Institui o SINAES*. Brasília.
- COMISSÃO NACIONAL PARA REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (CNRES/MEC/Brasil,1985). *Uma nova política para a educação superior brasileira. Relatório Final*. Brasília: Ministério da Educação. Disponível em: http://www.schwartzman.org.br/simon/comissao_index.htm.
- DIAS SOBRINHO, J. (2007). Evaluación de la Educación Superior en Brasil: políticas y prácticas. *Revista Complutense de Educación*, Vol. 18, Núm. 2, p. 29-44.
- FETTERMAN, D. M. (2001). *Foundations of Empowerment Evaluation*. California/USA: Sage Publications.
- GRUPO EXECUTIVO PARA A REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (GERES). (1986). *Relatório*. Brasília: Ministério da Educação, 37p. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/geres.pdf>> Acesso em: 15/02/15.
- LACERDA, L. L. V. (2015). SINAES, teoria e prática: pressupostos epistemológicos em oposição. *Avaliação* (Campinas; Sorocaba, SP), v. 20, n. 1, p. 87-104.
- LIMA, M. A. M. et al. (2013). História da avaliação institucional do ensino superior brasileiro: um recorte entre os anos 1970 a 2010. *Revista Iberoamericana de Educación*. Nº 63/1.
- MADAUS, G. F.; SCRIVEN, M. & STUFFLEBEAM, D. L. (1983). *Evaluation models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*. Boston: Kluwer-Nijhoft Publishing.
- PASCARELLA, E.T. & TERENCEZINI, P. T. (1991). *How College Affects Students: Findings and Insights from Twenty Years of Research*. San Francisco: Jossey-Bass.
- PASCARELLA, E. T. & TERENCEZINI, P. T. (2005). *How College Affects Students: A third decade of research*. San Francisco: Jossey-Bass.
- POLIDORI, M. M.; MARINHO-ARAUJO, C. M. & BARREYRO, G. B. (2006). SINAES: Perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. *Ensaio*, v. 14, n.53, p. 425-436. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362006000400002>
- SANTOS FILHO, J. C. dos. (2000). Análise teórico-política do Exame Nacional de Cursos. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I. (Orgs.). *Universidade desconstruída: Avaliação institucional e resistência*. Florianópolis: Insular.
- SAUL, A. M. (2001). *Avaliação emancipatória: desafios à teoria e à prática de avaliação de currículos*. São Paulo: Cortez.
- SOUZA, C. P.; MARCONDES, A. P. & ACOSTA, S. F. (2008). Auto-Avaliação Institucional: uma discussão em processo. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 19, n. 39, jan./abr., p. 29-47. <https://doi.org/10.18222/eaee193920082468>

- STUFFLEBEAM, D. L. & SHINKFIELD, A. J. (1989). *Evaluación sistemática: Guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós.
- TRINDADE, H. (1995). O novo contexto da avaliação das Universidades Federais. *Pro-Posições* (Campinas). v. 6, n. 16.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA/ISP. (1975). *Avaliação da implantação da reforma universitária*. Salvador: Empresa Gráfica da Bahia.
- WEBER, S. (2010). Avaliação e regulação da educação superior: conquistas e impasses. *Educação & Sociedade* (Campinas), v. 31, n. 113, p. 1247-1269, out./dez. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000400011>
- WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R. & FRIZPATRICK, J. L. (2004). *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: Editora Gente, 2004.
