

2. UMA BREVE RETROSPECTIVA DOS PROCESSOS AVALIATIVOS IMPLANTADOS NO BRASIL

A implantação de processos avaliativos na educação superior brasileira é muito recente. A primeira proposta de avaliação da educação superior no Brasil foi o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), de 1983. “O PARU elaborou questionários que foram respondidos por estudantes, dirigentes universitários e docentes e acolheu igualmente estudos específicos para apreender o impacto da Lei no. 5.540 de 1968 quanto à estrutura administrativa, à expansão das matrículas e à sua caracterização, à relação entre atividades de ensino, pesquisa e extensão, características do corpo docente e técnico-administrativo e vinculação com a comunidade. Tratou, portanto, basicamente de dois temas: gestão e produção/disseminação de conhecimentos, utilizando-se do levantamento e análises de dados institucionais colhidos através de roteiros e questionários preenchidos por estudantes e administradores.” (SINAES, 2003, p. 18-19).

Em 1985 a Comissão de Alto Nível: Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (GERES) constituída pelo MEC apresentou uma concepção de avaliação que vinculava fortemente a avaliação ao financiamento: “Utilizando uma concepção regulatória, apresentava a avaliação como contraponto à autonomia das IES, dando relevo às dimensões individuais, seja do alunado, seja dos cursos e instituições, embora se mantenha a preocupação com as dimensões institucionais. Os resultados da avaliação – como controle da qualidade das instituições (públicas ou privadas) – implicariam a distribuição de recursos públicos, que deveriam ser direcionados para ‘Centros de Excelência’ ou instituições com padrões internacionais de produção acadêmica e de pesquisa.” (SINAES, 2003, p. 19). Algumas instituições públicas como a UNICAMP e UnB, nessa época, tomaram a iniciativa de desenvolver procedimentos avaliativos com uma “perspectiva formativa”. (SINAES, 2003, p. 19).

Em 1993 surgiu o mais amplo programa até então elaborado, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). “Sustentado na adesão voluntária das universidades, o Paiub concebia a autoavaliação como etapa inicial de um processo que, uma vez desencadeado, se estendia a toda a instituição e se completava com a avaliação externa. Estabeleceu uma nova forma de relacionamento com o conhecimento e formação e fixou, em diálogo com a comunidade acadêmica e com a sociedade, novos patamares a atingir”. (SINAES, 2003, p. 19).

A experiência desse Programa, entretanto, foi muito curta devido à implementação, em 1995, de nova sistemática que englobava o Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como “provão”, realizado pelos estudantes após o término de seus cursos, a avaliação das condições de oferta dos cursos de graduação e a avaliação para a transformação de faculdades em centros

universitários. Os resultados desses processos fragmentados de uma avaliação institucional tiveram “ampla divulgação impressa e televisiva, funcionando como instrumento de classificação das instituições de ensino superior e de estímulo à concorrência entre elas. Para dar sustentação e regulamentar esses instrumentos de avaliação, o MEC criou um amplo aparato normativo, e para operá-lo recorreu a comissões constituídas de especialistas das diversas áreas da comunidade acadêmica.” (SINAES, 2003, p. 20).

Em 2003, dez anos após o início do PAIUB, o Governo Federal instalou uma Comissão Especial de Avaliação (CEA), presidida pelo professor José Dias Sobrinho da UNICAMP, “com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados.” (SINAES, 2003, p. 9).

O trabalho da CEA apresentou uma proposta para uma política de avaliação da educação superior que se fundamenta nos seguintes marcos teóricos:

- 1) Integração e participação são “conceitos fundamentais para a construção de um sistema de avaliação capaz de aprofundar os compromissos e responsabilidades sociais das instituições, bem como promover os valores democráticos, o respeito à diversidade, a busca da autonomia e a afirmação da identidade.” (SINAES, 2003, p. 83).
- 2) O processo avaliativo deve ser formativo e vincular-se “a um projeto de sociedade comprometido com a igualdade e a justiça social.” (SINAES, 2003, p. 83).
- 3) A avaliação institucional “deve também ser entendida como estrutura de poder que age sobre os indivíduos, as instituições e os sistemas.” (SINAES, 2003, p. 83).
- 4) O processo avaliativo nacional deve constituir um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) que “busca assegurar, entre outras coisas, a integração das dimensões internas e externas, particular e global, somativo e formativo, quantitativo e qualitativo e os diversos objetos e objetivos da avaliação. O sistema de avaliação deve articular, de forma coerente, concepções, objetivos, metodologias, práticas, agentes da comunidade acadêmica e de instâncias de governo.” (SINAES, 2003, p. 83-84).
- 6) O sistema de avaliação “é uma construção a ser assumida coletivamente, com funções de informação para tomadas de decisão de caráter político, pedagógico e administrativo, melhoria institucional, auto-regulação, emancipação, elevação da capacidade educativa e do cumprimento das demais funções públicas.”

(SINAES, 2003, p. 84).

6) A participação de todos os envolvidos com o ambiente universitário é parte da “exigência ética própria dos processos educacionais” e, portanto é preciso conchamar “todos os agentes da comunidade de educação superior, das instâncias institucionais, governamentais e membros concernidos da sociedade, a se envolverem nas ações avaliativas, respeitados os papéis, as especificidades e as competências científicas, profissionais, formais, políticas, administrativas das distintas categorias.” (SINAES, 2003, p. 84).

7) A avaliação institucional, pela complexidade da educação superior, “requer a utilização de múltiplos instrumentos e a combinação de diversas metodologias. Por exemplo, não cabe mais discutir as falsas aporias do quantitativo e do qualitativo ou do objetivo e do subjetivo, mas, sim, utilizar os diversos instrumentos e as distintas perspectivas metodológicas de forma combinada, complementar e de acordo com as necessidades de análise e julgamento. Da mesma forma, o objeto não deve ser fragmentado, a não ser por razões de análise e desde que seja posteriormente recomposto em esquemas de compreensão global. Em outras palavras, pelas diferentes práticas, os processos avaliativos em seu conjunto precisam instituir um sistema de avaliação em que as diversas dimensões da realidade avaliadas – instituições, sistema, indivíduos, aprendizagem, ensino, pesquisa, administração, intervenção social, vinculação com a sociedade etc. – sejam integradas em sínteses compreensivas. Obviamente, uma concepção central de avaliação deve assegurar a coerência conceitual, epistemológica e prática, bem como os objetivos dos diversos instrumentos e modalidades.” (SINAES, 2003, p. 85).

8) Vinculado ao sistema de avaliação está todo o processo de regulação, portanto, devem ser articuladas “duas dimensões importantes: a) avaliação educativa propriamente dita, de natureza formativa, mais voltada à atribuição de juízos de valor e mérito em vista de aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação e b) regulação, em suas funções de supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, recredenciamento, descredenciamento, transformação institucional etc., funções próprias do Estado.” (SINAES, 2003, p. 85).

9) O SINAES proposto pela CEA “opera com as ideias de solidariedade e da cooperação intra e interinstitucional, e não com a ideologia da competitividade, da concorrência e do sucesso individual. Não menos importante é destacar que

esse sistema se vincula à ideia de educação como bem social, e não como mercadoria. Em outras palavras, a avaliação assim entendida ajuda a construir uma concepção de educação superior socialmente comprometida em seus objetivos e funções.” (SINAES, 2003, p. 85-86).

10) Pelo fato da educação ser um direito social e dever do Estado, “uma instituição educativa deve prestar contas à sociedade, mediada pelo Estado, do cumprimento de suas responsabilidades, especialmente no que se refere à formação acadêmico-científica, profissional, ética e política dos cidadãos, à produção de conhecimentos e promoção do avanço da ciência e da cultura. Portanto, a avaliação da educação superior, no nível geral e com indicadores comuns, deve dar respostas públicas à questão de como o sistema e cada uma das instituições e suas partes estão exercendo o mandato que lhes foi socialmente outorgado.” (SINAES, 2003, p. 86).

11) Para atuar com qualidade, é preciso cumprir dois dos “mais importantes critérios da qualidade da educação superior [que] consistem na relevância da formação e da produção de conhecimentos para o desenvolvimento do conjunto da população e para o avanço da ciência, e na sua eficácia para fortalecer as preferências éticas e políticas dominantes em um determinado momento histórico”. Para cumprir essas condições a “instituição precisa de liberdade especialmente para criar, pensar, criticar, aprender, produzir conhecimentos e, enfim, educar.” (SINAES, 2003, p. 87).

12) O Estado não deve limitar a sua atuação à regulação “no sentido do controle burocrático e ordenamento; compete-lhe também, avaliar a educação superior de modo a fornecer elementos para a reflexão e propiciar melhores condições de desenvolvimento.” (SINAES, 2003, p. 87).

13) A avaliação deve ser essencialmente educativa e, portanto, formativa, “sem que para isso deixe de utilizar também instrumentos e procedimentos de controle. É um projeto, pois se trata de movimento que, examinando e julgando o passado e o presente, visa promover transformações, ou seja, tem o futuro em perspectiva. É uma construção social, pois não é um já dado de propriedade exclusiva de algum ente em particular e para benefícios de setores restritos, e sim um processo a ser concebido e executado coletivamente, buscando sempre atender a interesses coletivos.” (SINAES, 2003, p. 88-89).

14) Implantar uma cultura de avaliação institucional é uma exigência ética, “se a avaliação é um processo que busca melhorar a qualidade, aumentar a quantidade

do serviço público educacional e elevar a eficácia institucional, a conscientização dos agentes e a efetividade acadêmica e social.” (SINAES, 2003, p. 89).

15) Cada instituição de educação superior tem uma história que precisa ser respeitada e, no “desenho da regulação e da avaliação, cada instituição deveria submeter-se ao cumprimento das normas oficiais e aos critérios, indicadores e procedimentos gerais, porém, ao mesmo tempo, exercitar sua liberdade para desenvolver, no que for possível e desejável, processos avaliativos que também correspondam a objetivos e necessidades específicos. Além disso, a avaliação deve servir de instrumento para aumentar a consciência sobre a identidade e, portanto, as prioridades e potencialidades de cada instituição em particular.” (SINAES, 2003, p. 90).

16) A avaliação não deve ser constituído por processos fragmentados, mas deve “integrar diversos procedimentos e instrumentos, na forma de estudos, discussões, juízos de valor a respeito de todas as dimensões e estruturas institucionais. Essas ações avaliativas podem ter como objeto aspectos determinados, como a administração, a docência, a pesquisa, as relações com a sociedade, a vida comunitária, as unidades, os cursos, os programas, etc., mas jamais podem perder de vista a perspectiva da globalidade.” (SINAES, 2003, p. 91).

17) A avaliação é um instrumento de poder e, portanto, não é neutra e é objeto de disputa no interior das instituições; assim, os “processos de avaliação movem-se dentro de um marco ético, em que devem estar garantidos alguns critérios: liberdade no debate argumentativo, negociação, solidariedade (cooperação), equidade (tratamento justo e adequado), compromisso com o conhecimento, com os valores socialmente distinguidos e com a responsabilidade pública.” (SINAES, 2003, p. 93).

18) Os processos de avaliação “devem ser contínuos e permanentes, não episódicos, pontuais e fragmentados.” (SINAES, 2003, p. 93).

Em resumo, o trabalho da CEA estabeleceu que o SINAES deveria apresentar, “como marcas essenciais, dentre outras, as seguintes características: justiça, rigor, efetividade, integração, globalidade, participação, eficácia formativa, efetividade social, flexibilidade, credibilidade, legitimidade, institucionalidade, continuidade, respeito à identidade institucional, sistematização.” (SINAES, 2003, p. 93).

Essas ideias, colocadas em disputa no Congresso Nacional, resultaram na aprovação da Lei Nº 10.861 de 14 de abril de 2004 que “Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES- e dá outras providências.”

Os marcos políticos estabelecidos pela CEA não permeiam totalmente a Lei do SINAES e os documentos que regulamentaram a sua aplicação, pois diversos princípios e critérios estabelecidos pela CEA não foram considerados pelo Congresso Nacional. Apesar disso, o SINAES, como está estruturado nesse momento, parece permitir que a universidade pública implante uma sistemática de avaliação e planejamento que se adapte melhor às suas especificidades e complexidade.