

Ponto e contraponto na Avaliação Institucional: análise dos documentos de implantação do SINAES.¹

José Carlos Rothen

Resumo

Tomando como pressuposto que a história da avaliação das instituições segue duas vertentes, a da emancipação/formação e a da regulação/controle, este trabalho tem como objeto de investigação os documentos produzidos no âmbito do Ministério da Educação que implantam o SINAES, visando identificar as concepções de avaliação neles presentes. Em um primeiro momento, no sentido de contextualizar o debate, faz-se uma breve reconstituição histórica dos processos de avaliação institucional. Para tanto, os dois tipos de avaliação citados serão utilizados como fio condutor. No segundo momento, são analisados os documentos sobre a avaliação produzidos pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES)/INEP e a proposta do MEC de decreto-ponte que liga a avaliação e a regulação. Concluí-se que o impasse do governo Lula em definir a função que a avaliação deveria atender dificulta a implantação do SINAES. A demora na definição do que e de como avaliar pode implicar que nesse governo não se tenha a realização de um ciclo completo da avaliação institucional.

Palavras-chave: Avaliação Institucional, Avaliação da Educação Superior, Regulação e controle da Educação Superior, Universidade, Educação Superior

Point and counterpoint in the Institutional Evaluation: documents analysis of the establishment of SINAES.

Abstract

Taking as presupposition that the history of the institutions evaluation follows two directions, that are emancipation/formation and regulation/control, this work has as investigation object the documents produced in the scope of the Ministry of Education that established SINAES, in order to identify their evaluation conceptions. In a first moment in order to contextualize the debate, we present a brief historical reconstitution of the processes of institutional evaluation. For that, the two evaluation types mentioned above will be used as leading elements. Secondly, the documents on the evaluation which are produced by the National Commission of Evaluation of the Higher Education (CONAES)/INEP are analyzed, as well as the proposal of MEC of ordinance that links the evaluation and the regulation. It is concluded that the impasse of Lula's government in defining the function of the evaluation, makes it difficult to establish SINAES. The delay in the definition of what and how to evaluate might suggest that the government does not get to accomplish a complete cycle of the institutional evaluation.

¹ Este texto é uma versão revisada do apresentado na 29a Reunião Anual da ANPED.

Key words: Institutional evaluation, Higher Education Evaluation, Higher Education Regulation and Control, University, Higher Education.

A história da avaliação das instituições segue duas vertentes: a da emancipação e a da regulação. A primeira, que tem a sua origem em algumas universidades na década de 1980, tem como pressuposto que a avaliação é, por um lado, o ato autônomo da Universidade em prestar contas à sociedade e, de outro, a avaliação é uma das ferramentas de gerenciamento e de tomada de decisões das Instituições escolares. A segunda vertente, tem como base a idéia neoliberal de que o papel do estado em relação à educação consiste em avaliar as instituições escolares.

Ao explicitar que na avaliação participativa a qualidade da educação deve ser negociada com os atores sociais participantes do processo educacional, Luis Carlos de Freitas assim descreve as duas vertentes

uma disputa entre duas grandes políticas públicas: as chamadas neoliberais, conduzidas pelo PFL e pelo PSDB, e as que chamaríamos democráticas e participativas, conduzidas pelo PT e seus aliados. [...]nas políticas neoliberais a mudança é vista como parte de ações gerenciais administradas desde um “centro pensante”, técnico, ao passo que a tendência das políticas participativas é gerar envolvimento na “ponta” do sistema (FREITAS, 2005, p. 913-4)

Ressalta-se, aqui, que a diferença básica entre as duas vertentes é a instância na qual ocorre a definição do que é qualidade.² Na visão neoliberal, os técnicos das agências estatais é que definem o que é qualidade bem como os indicadores a serem utilizados para aferi-la. Por sua vez, na avaliação participativa e emancipatória a definição da qualidade e dos indicadores é negociada com os agentes do processo.

No caso brasileiro, estas duas vertentes da avaliação são facilmente identificáveis em dois momentos das políticas de avaliação estatal das Instituições de Educação Superior (IES). A avaliação emancipatória é o fundamento do *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras* (PAIUB), que teve a sua implantação na primeira metade da década de 1990. A avaliação com enfoque regulatório foi implantada na segunda metade da década de 1990, pelo então ministro da educação Paulo Renato de Souza.

² Ver também sobre as duas vertentes Stubrin (2005)

No início do governo Lula foi instalada a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA), com o objetivo de elaborar uma nova sistemática de avaliação. A proposta da CEA tinha como pressuposto que a avaliação deveria ser marcadamente emancipatória/formativa. O processo de elaboração da lei 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), foi marcado por conflitos internos ao governo em relação ao papel que a avaliação deveria atender prioritariamente: a formação ou a regulação. Na redação final da citada lei, vigorou a visão que prioriza a finalidade de regulação. A divergência em relação ao papel da avaliação não se encerrou com a promulgação da “lei do SINAES”.

Neste trabalho, tem-se como objeto de investigação os documentos produzidos no âmbito do Ministério da Educação que implantam o SINAES visando identificar as concepções de avaliação presentes neles. Em um primeiro momento, no sentido de contextualizar o debate, far-se-á aqui uma breve reconstituição histórica dos processos de avaliação institucional instalados após o PAIUB. Para tanto os dois tipos de avaliação citados serão utilizados como fio condutor da análise. No segundo momento, serão analisados os documentos sobre avaliação produzidos pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior/INEP e a proposta do MEC de *decreto-ponte* que liga a avaliação e a regulação.

PAIUB

No *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras* (PAIUB), a avaliação era compreendida como processo interno de auto-avaliação que estaria em consonância com as seguintes exigências da universidade contemporânea:

- a) um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico;
- b) uma ferramenta para o planejamento e gestão universitária;
- c) um processo sistemático de prestação de contas à sociedade. (PAIUB)

O princípio fundamental do PAIUB era a participação efetiva de todos os membros da instituição. No documento base esse princípio foi assim explicitado:

- aceitação ou conscientização da necessidade de avaliação por todos os segmentos envolvidos;
- reconhecimento da legitimidade e pertinência dos princípios norteadores e dos critérios a serem adotados;

- envolvimento direto de todos os segmentos da comunidade acadêmica na sua execução e na implementação de medidas para melhoria do desempenho institucional. (PAIUB)

O PAIUB, como política estatal de avaliação institucional, seguia a seguinte sistemática:

- Constituição de comissões internas de avaliação.
- Elaboração democrática da proposta de auto-avaliação tendo como referência o *Documento Básico Avaliação das Universidades Brasileiras*
- Encaminhamento da proposta a Comissão Nacional de Avaliação.
- Análise pela Comissão Nacional, no campo da meta-avaliação, das propostas encaminhadas pelas IES.³
- Financiamento para a realização da auto-avaliação das propostas de instituições públicas aprovadas
- Realização da auto-avaliação.

Nessa sistemática, percebe-se que as instâncias governamentais não exerceriam a centralização dos processos, mas sim cumpririam, em primeiro lugar, o papel de induzir os processos de auto-avaliação e, a seguir, de avaliar (meta-avaliação) e de financiar as propostas.

Provão

No governo Fernando Henrique Cardoso, o então Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, iniciou processo de avaliação estatal dos cursos de graduação e das IES. Os procedimentos de avaliação não foram precedidos pela apresentação de uma proposta que integrasse todo um sistema de avaliação. Em vez de uma proposta única, tinha-se um conjunto de atos legislativos que foram sendo promulgados ao longo de todo o governo Fernando Henrique.

Destacamos os seguintes,

- Em 26/10/1995 é editada a Medida Provisória 1.159, que foi transformada na Lei 9.131, de 24/11/1995. Por essa lei a LDB de 1961 é alterada em dois pontos: extinguiu o Conselho Federal de Educação e criou o Conselho Nacional de Educação. Previu, ainda, ser de competência do MEC a avaliação periódica dos cursos de graduação. Nessa lei, o único instrumento de avaliação previsto foi o Exame Nacional de Cursos (Provão).
- 10/10/1996 foi expedido o Decreto 2.021 regulamentando os procedimentos da avaliação

³ Sobre a meta-avaliação ver Grego (1997)

· 11 de maio de 1999 foi divulgada a Portaria Mec nº 755 que determinava que a SESu deveria instaurar processo de renovação de credenciamento dos cursos que tivessem obtido conceitos D ou E em três avaliações consecutivas realizadas pelo ENC, como também daqueles que tivessem obtido conceito CI (Condições Insuficientes) em dois aspectos da avaliação da oferta de cursos de graduação

· 09 de julho de 2001 foi promulgado o Decreto nº 3.860. Dispunha sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições.

É elucidativo da posição oficial no período o artigo intitulado *O Exame Nacional de Cursos* de Tancredo Maia Filho⁴, Orlando Pilati⁵ e Sheyla Carvalho Lira⁶ publicado na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos em 1999. Nesse texto, os autores apresentam os procedimentos da Avaliação Estatal das Instituições. Na primeira parte, reconstituem a história da avaliação institucional no Brasil. Destaca-se nessa retrospectiva duas críticas veladas que justificariam a sistemática adotada na época. A primeira é em relação ao Programa de Avaliação da Reforma Universitária de 1983. Para os autores, o Programa tornou-se inviável por tomar como unidade a Instituição com todas as suas múltiplas dimensões. Nas palavras dos autores:

Um dos ensinamentos retirados desse programa foi o de que tentativas de avaliação institucional, que tomassem como unidade a instituição e pretendessem, mediante um processo único e completo, medir o seu desempenho em todas as áreas de conhecimento, abrangendo todo o ensino, toda a pesquisa e toda a extensão, seriam por demasiado complexas e quase intermináveis. (MAIA FILHO, 1998 p. 76)

A segunda crítica é destinada ao PAIUB. Como apontado no texto, pelas suas características, esse procedimento de avaliação teria as seguintes limitações: como cada instituição elaborava a sua proposta com indicadores próprios, não haveria a possibilidade de comparação entre as instituições; o PAIUB limitava-se apenas à avaliação dos cursos de graduação e não tinha uma gama maior de instrumentos de avaliação. Nas palavras dos autores:

O controle dessa avaliação está nas mãos de cada instituição que se auto-avalia, cabendo à SESu incentivar o intercâmbio entre as experiências das instituições e a eventual alocação de recursos

⁴ Diretor de Avaliação do Ensino Superior (Daes) do Inep.

⁵ Coordenador-geral de Estudos e Pesquisas da Daes/Inep.

⁶ Coordenadora-geral do Exame Nacional de Cursos de Graduação da Daes/Inep.

para o apoio parcial de cada projeto. Uma das características do PAIUB é que os resultados dos projetos institucionais podem ser de extrema utilidade para áreas específicas de uma instituição ou para a revisão do seu projeto institucional global. Mas, pela diversidade de abordagens e de amplitude das questões, há dificuldades para a comparação de experiências, alternativas e de resultados institucionais. Limita também a construção de parâmetros referenciais de qualidade, principalmente no que se refere ao ensino de graduação propriamente dito. Mas, a multiplicação das experiências recentes da avaliação, o entendimento de que, em nível nacional e institucional, os sistemas de avaliação devem ser compostos por vários processos avaliativos complementares, bem como os resultados do ENC, realizado a partir de 1996, vêm fazendo com que o PAIUB seja revalorizado, como é demonstrado pelo aumento significativo do número de projetos institucionais apresentados à SESu a partir de 1997. (MAIA FILHO, 1998, p. 77)

A criação e implantação da sistemática de Avaliação na gestão Paulo Renato no Ministério da Educação não ocorreu toda de uma vez, mas paulatinamente, tendo como mola propulsora as reações da comunidade acadêmica e da sociedade às propostas de avaliação. Por exemplo, na Medida Provisória nº 938, de 16/03/1995 no artigo 3º, é prevista pela primeira vez a realização do Provão, não havendo a determinação de que fossem realizados outros tipos de avaliação⁷. No parágrafo segundo desse mesmo artigo é determinado que “o resultado da avaliação constará do histórico escolar do aluno, não importando em qualquer restrição para a emissão do diploma de conclusão do curso respectivo”. A reação da sociedade civil foi imediata. Por um lado, as inúmeras críticas da comunidade acadêmica apontavam para a pobreza de uma avaliação da Educação Superior que se resumisse à realização de uma prova, por outro, o movimento estudantil reagiu à inserção do resultado da avaliação no histórico escolar. Diante dessas reações, ao reeditar a Medida Provisória em 11/05/1995, com o número 992, duas alterações fundamentais em relação à avaliação foram inseridas: a primeira, foi a previsão de que o “Ministério da Educação e do Desporto fará realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão” (Art. 2o). Na Medida Provisória, o único instrumento previsto continua sendo o Provão. A segunda alteração é de

⁷ O Caput do artigo tem a seguinte redação “**Art. 3º** O Ministério da Educação e do Desporto fará realizar exames de avaliação dos conhecimentos adquiridos pelos alunos das últimas séries dos cursos de graduação das instituições de ensino superior”

que no histórico escolar do aluno constaria apenas a participação no Exame, tornando esta obrigatória.

Na citada Medida Provisória – que reeditada outras vezes, transformou-se na lei 9.131, em 24/11/1995 – o único instrumento de avaliação citado é o Provão. Apenas no decreto 2.021 de 10/10/1996 são previstas as avaliações das condições de oferta dos cursos de graduação, da pós-graduação e das instituições.

A sistemática de avaliação tomava como unidade os cursos de graduação ao invés da Instituição. Na opção de enfatizar o curso transparece a compreensão de que as IES resumiam-se a federações de cursos que eventualmente ocupavam o mesmo espaço. Tanto que nas primeiras práticas da *Avaliação das Condições de Oferta* dos cursos de graduação, os critérios, indicadores de qualidade e instrumentos de avaliação eram elaborados pelas comissões de especialistas das diversas áreas. Como consequência dessa ação, muitas instituições tinham o mesmo aspecto avaliado com critérios diferentes. Por exemplo, a quantidade/qualidade da produção científica docente era avaliada com critérios distintos, podendo ocorrer que no aspecto quantitativo a produção de um docente fosse bem avaliada por uma área e mal avaliada por outra.

Com o Decreto n.3860, de 09/07/2001, a organização e execução da avaliação foi transferida para o INEP, “o que resultou em profundas modificações no sistema e nos instrumentos de avaliação, dentre as quais está a criação da Avaliação das Condições de Ensino/ACE” (MENEGHEL e BERTOLIN, 2003, p. 116)

As avaliações implantadas a partir de 1995, tendo como instrumento prioritário o Provão, decorreu da política para o sistema universitário do governo Fernando Henrique Cardoso, que reduzia o papel das Instituições de Ensino Superior à formação de profissionais, e que compreendia que o papel do Estado seria o de determinar as regras para o funcionamento do sistema e de controlar mediante avaliações o desempenho das Instituições. A preocupação maior não era a vinculação do sistema universitário com uma proposta de nação, tanto no campo econômico, como nos campos da ciência, da cultura e da política, mas com a eficiência e a produtividade. Segundo Sguissardi (1997, p. 52),

Fica evidente, tanto pelos documentos oficiais mais importantes quanto por pronunciamentos dos titulares do MEC (...) que as propostas oficiais de avaliação se fundam invariavelmente, apesar

da linguagem mais ou menos disfarçada, na idéia de eficiência, de produtividade, correspondentes à concepção neoliberal de modernização.

As avaliações do Ministério tinham como papel principal o de regular o sistema universitário mediante coerção, tanto por sua repercussão diante da opinião pública, ao indicar quais instituições podem ser escolhidas pelos egressos do Ensino Médio, quanto pela possibilidade que oferecia de fechamento dos cursos pelo MEC. As conseqüências mais graves e temidas dessa coerção acabaram por não ocorrer. Primeiro, porque o MEC não conseguiu fechar nenhum curso com base nas notas do Provão, em segundo lugar, porque as Instituições de Ensino Superior com má avaliação continuaram a expandir seus cursos.

SINAES

Com o início do governo Lula, uma das expectativas da comunidade acadêmica era que os processos de avaliação da Educação Superior fossem revistos e que se elaborasse uma nova proposta de avaliação. Com esse objetivo, no início de 2003, foi constituída a *Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior* (CEA), com prazo de 120 dias para elaborar propostas e subsídios para alteração do sistema da Avaliação da Educação Superior. A comissão foi composta por representantes da SESu, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e de 11 especialistas ligados às universidades públicas e privadas⁸.

⁸ O relatório final da Comissão apresenta os seguintes créditos: a comissão foi presidida por José Dias Sobrinho (Unicamp), contando com os seguintes membros: professores Dilvo Ilvo Ristoff (UFSC), Edson Nunes (UCAM), Hégio Trindade (UFRGS), Isaac Roitman (Capes), Isaura Belloni (UnB), José Ederaldo Queiroz Telles (UFPR), José Geraldo de Sousa Júnior (SESu), José Marcelino de Rezende Pinto (Inep), Júlio César Godoy Bertolin (UPF), Maria Amélia Sabbag Zainko (UFPR), Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS), Maria Isabel da Cunha (Unisinos), Maria José Jackson Costa (UFPA), Mario Portugal Pedereiras (SESu), Nelson Cardoso Amaral (UFG), Raimundo Luiz Silva Araújo (Inep), Ricardo Martins (UnB), Silke Weber (UFPE), Stela Maria Meneghel (Furb) e pelos estudantes Giliate Coelho Neto, Fabiana de Souza Costa e Rodrigo da Silva Pereira, representando a União Nacional de Estudantes (UNE). Daniel Ximenes foi o coordenador executivo, assessorado por Adalberto Carvalho, ambos da SESu, e contou ainda com a colaboração especial de Teófilo Bacha Filho do Conselho Estadual de Educação do Paraná.

O processo de elaboração da nova proposta foi marcado por conflitos no Ministério da Educação em relação à função prioritária da avaliação: a formação/emancipação ou a regulação/controle das instituições. O então Ministro da Educação, Cristovam Buarque, defendia explicitamente a manutenção, em linhas gerais, dos procedimentos da avaliação do governo anterior⁹. Por sua vez, o relatório da Comissão Especial da Avaliação apresentou uma proposta com a visão da avaliação como formação/emancipação.

O desenrolar dos acontecimentos que instituíram o SINAES teve a seguinte seqüência:

- 2 de setembro de 2003, a CEA apresentou a sua proposta para a avaliação da educação superior.
- 2 de dezembro de 2003, O MEC apresentou a proposta do Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (SINAPES).
- 15 de dezembro de 2003, ainda na gestão de Cristovam Buarque, foi editada a Medida Provisória 147/2003, instituindo o SINAPES.
- 27 de janeiro de 2004, com a reforma ministerial realizada pelo presidente Lula, Tarso Genro assumiu o Ministério da Educação. Após a troca do ministro, o deputado Dr. Evilásio (PSB/SP), relator do projeto de Lei de Conversão da MP, na Câmara dos Deputados, apresentou o projeto que alterou o conteúdo da MP 147/2003.
- 14 de abril de 2004 foi sancionada pelo Presidente da República a Lei 10.861 que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)
- 9 de julho de 2004 foi editada a Portaria MEC 2.051 que regulamentou a Lei 10.861/2004.
- Agosto de 2004, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), instituída pela Lei 10.861/2004, divulga dois documentos as *Diretrizes para a avaliação das IES* e o *Roteiro para a Avaliação Interna*.
- Novembro de 2005, a CONAES divulga o documento *Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior: Diretrizes e Instrumento*
- 23/02/2006 23 de fevereiro de 2006, o MEC apresenta a proposta de “decreto-ponte que regulamenta pontos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996) e da Lei nº 10.861/2004, que institui o Sistema

⁹ O estudo de Gladys Beatriz Barreyro (2004) mostra a movimentação de Cristovam Buarque no sentido de manter parte significativa dos procedimentos anteriores de avaliação, principalmente com a proposta da criação do IDES (Índice de Desenvolvimento da Educação Superior)

Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)” (MEC, 2006 Notícias)

Em todo o processo de instalação e implantação do SINAES, é presente a tensão entre os dois papéis da avaliação: em alguns momentos a ênfase ocorre na formação/emancipação e em outros na regulação/controle. A partir desse ponto retomar-se-á os diversos documentos oficiais (lei, decreto, proposta, diretrizes) buscando compreender, por um lado, o movimento das idéias e, por outro, do resultado dos arranjos políticos.

A Proposta da Comissão Especial de Avaliação

Na proposta da Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA) a questão da regulação/emancipação foi tratada em dois momentos. No primeiro, apresenta a idéia de que o Estado tem a responsabilidade de regular e controlar o Sistema de Educação Superior, e que a avaliação com essa finalidade deve “superar a concepção e a prática da regulação com mera função burocrática e legalista [...] que a regulação não esgote em si mesma” (CEA, 2004, p. 85-6), em outras palavras, sugere que o controle deve ser articulado à avaliação educativa, que seja uma prática formativa e construtiva.

No final do documento, a questão da regulação é retomada para apresentar a idéia de que para a CEA a avaliação (emancipatória) e a regulação são aspectos distintos e que a segunda não é decorrência da primeira. Nos termos da Comissão:

No entendimento dessa Comissão, separam-se claramente as funções de avaliação e de regulação da Educação Superior. A avaliação, foco central da proposta ora apresentada, orienta-se para a missão institucional da educação superior. Sendo a missão das instituições de Educação Superior matéria de Estado – e não de governo –, concebe-se a avaliação como um processo que procede sem desdobramentos de natureza controladora ou de fiscalização. Com transparência, no entanto, posto que ao Estado cabe garantir aos cidadãos a plena informação, por meio de variadas modalidades de aferição, sobre a qualidade, responsabilidade, dedicação acadêmica das instituições de ensino. (CEA, 2004, p. 123-4)

A Proposta da CEA aproxima-se muito das diretrizes do PAIUB, isto é, a avaliação é um processo que se inicia na IES, é um processo de auto-avaliação, pois a Universidade é autônoma, compete a ela avaliar-se, prestar contas à sociedade e melhorar a qualidade das suas atividades técnico-científicas (CEA, 2004, p. 94). O Estado interviria apenas no sentido de oferecer apoio técnico às instituições.

A Lei 10.861/2004

A legislação é coerente com a concepção de Estado Avaliador adotada pelo governo anterior, isto é, a idéia de que compete ao Estado apenas avaliar e controlar as IES. Nesse sentido, no parágrafo único do Artigo 2º, que prevê os aspectos que devem ser assegurados na avaliação da educação superior, é definido o vínculo da avaliação com a regulação. Nos termos da legislação:

Os resultados da avaliação referida no **caput** deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

A idéia central da Proposta da CEA de que a auto-avaliação é o centro do processo da avaliação não está presente na lei. Nela são feitas três referências à auto-avaliação. A primeira encontra-se no Inciso I do artigo 2º, como um dos aspectos que devem ser assegurados pela avaliação. Nos termos da legislação:

I – avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos.

A segunda ocorre no inciso VIII do artigo 3º ao serem definidas as dimensões obrigatórias da avaliação:

VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;

No mesmo artigo, no parágrafo 2º, tem-se a terceira a citação na qual a auto-avaliação é reduzida a um dos instrumentos da avaliação. Nos termos da lei:

§ 2º Para a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a auto-avaliação e a avaliação externa **in loco**.

Pelas citações acima destacadas, pode-se concluir que na lei, a auto-avaliação é uma ação obrigatória para as IES e é um apenas um dos instrumentos do SINAES, não tendo a centralidade da proposta.

As Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior e o Roteiro para a Avaliação Interna

Os dois primeiros documentos produzidos pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) foram as *Diretrizes para a avaliação das Instituições de Educação Superior* e o *Roteiro para a Avaliação Interna*. Nesses documentos, nitidamente os autores buscam resgatar o espírito da proposta da CEA, tanto que a lei é pouco citada, no primeiro documento sete vezes: três na apresentação do documento fundamentando a competência legal da CONAES em estabelecer “diretrizes, critérios e estratégias para o processo de avaliação” (CONAES, 2004a, p. 5); uma citando as dez “dimensões que devem ser o foco da avaliação institucional” (p. 14); uma explicitando as atribuições das Comissões Próprias de Avaliação (p.22); duas retomando a previsão de que “para os resultados considerados insatisfatórios, a celebração de um Protocolo de Compromisso entre o Ministério da Educação e a respectiva instituição” (p. 22). No *Roteiro* três vezes: uma afirmando que a SINAES foi instituído pela referida lei (CONAES, 2004b p. 7), uma referindo a determinação que cada IES crie a sua Comissão Própria de Avaliação (p. 12) e uma apresentando as deis dimensões do SINAES (p. 17)

Ao iniciar a exposição das *Diretrizes*, os autores do texto expõem as características da nova proposta, sem fazer referência explícita à legislação. Nos termos do documento:

As características fundamentais da nova proposta são: a avaliação institucional como centro do processo avaliativo, a integração de diversos instrumentos com base em uma concepção global e o respeito à identidade diversidade institucionais. (p.7)

Na seqüência da argumentação, é retomada a distinção presente na Proposta da CEA entre avaliação institucional e a regulação na seção intitulada *Avaliação Institucional e Efeitos Regulatórios*. Este título faz referência ao parágrafo único do artigo 2 da lei 10.861, no qual é previsto que os resultados da avaliação “constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior”. Os autores interpretam que a regulação é “documental e a verificação *in loco* por especialistas selecionados das condições acadêmicas existentes com vistas ao credenciamento de IES à autorização e reconhecimento de cursos”. Por sua vez, adequando-se a visão da avaliação emancipatória/formativa interpretam que a “avaliação institucional diferentemente é um processo desenvolvido por membros internos e externos de uma dada

comunidade acadêmica, visando a promover a qualidade acadêmica das instituições em todos os seus níveis nos termos da sua missão própria” (CONAES, 2004a, p. 10). É importante ressaltar que nas *Diretrizes* não se utiliza a expressão “avaliação com fins regulatórios” ou “avaliação regulatória”. Nas *Diretrizes*, a regulação não se vincula à avaliação. Nela é explícita a centralidade da auto-avaliação. Nos termos da CONAES;

Das considerações anteriores decorrem algumas diretrizes da Conaes para a avaliação das instituições: comparar o projeto da IES e a sua realidade institucional, ou seja, melhorar a qualidade acadêmica significa, no contexto de cada instituição, diminuir a distância entre ambos; construir uma proposta de auto-avaliação voltada para a globalidade da instituição, buscando dimensionar a relação entre o projeto institucional e sua prática, para reformulá-lo no planejamento e nas ações futuras da instituição; e elaborar uma metodologia que organize as atividades dos diferentes atores envolvidos no processo avaliativo, buscando a construção de um sistema integrado. Deste modo, ampliando as formas de compreensão sobre a instituição, visa a aperfeiçoar os diferentes (CONAES, 2004a, p. 17)

Nas *Diretrizes* busca-se conciliar a idéia da avaliação emancipatória com a regulação, dividindo o processo em três momentos: o primeiro realizado pelo poder público “precede o processo de avaliação nas etapas iniciais da autorização e do credenciamento dos cursos”; o segundo, é o processo da avaliação propriamente dita, “que se realiza autonomamente pela instituição de forma integrada e segundo suas diferentes modalidades”; e o terceiro é quando o poder público, tendo como base os pareceres da CONAES, aplica os “efeitos regulatórios – previstos em lei – decorrentes da avaliação” (CONAES, 2004a, p. 10).

A avaliação por sua vez, também é dividida em momentos distintos: inicia-se com auto-avaliação, sendo que “o seu caráter formativo deve permitir o aperfeiçoamento, tanto pessoal (dos docentes, discentes e corpo técnico-administrativo) quanto institucional”. O documento produzido pelas CPAs é encaminhado para avaliação externa, para que o “o exame de fora para dentro” corrija eventuais erros de percepção produzidos pelos agentes internos”. Finalmente a comissão externa encaminhará à CONAES relatório de avaliação institucional,

tendo por base o relatório de auto-avaliação, os documentos da instituição, as informações advindas dos diversos processos avaliativos (Enade e Avaliação de Cursos), as consultas

desenvolvidas pelo Ministério da Educação (Censo, Cadastros, Relatórios Capes), a realização de entrevistas e as demais tarefas desenvolvidas durante a visita. (p. 22)

O *Roteiro para a Avaliação Interna* tem a mesma fundamentação teórica da avaliação presente nas *Diretrizes* e foi elaborado com o intuito de oferecer apoio técnico às IES na elaboração das propostas de avaliação institucional.

Com a manobra argumentativa nas *Diretrizes*, por um lado, retoma-se a visão da Proposta da CEA de que a avaliação é auto-avaliação, por outro, contraria-se um dos princípios fundamentais da Proposta de que a (auto-)avaliação não pode ter efeitos regulatórios.

A Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior: Diretrizes e Instrumento

No documento *Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior: Diretrizes e Instrumento*, são apresentadas as orientações, os indicadores de qualidade e as características do formulário eletrônico a ser utilizado na Avaliação Externa da IES. O documento é dividido em três partes: 1) diretrizes para a avaliação externa de instituições de educação superior; 2) instrumento para avaliação externa de instituições de educação superior e 3) anexos (quadros, cálculo dos conceitos, formulário eletrônico).

O discurso presente no documento inicia com as mesmas orientações presentes nos documentos anteriores, reforçando principalmente a idéia de que a avaliação externa deve ser formativa, contudo sem citar a centralidade da auto-avaliação. No decorrer do documento, o discurso dirige-se paulatinamente no sentido de separar a auto-avaliação da avaliação externa.¹⁰

A estratégia argumentativa consiste em apresentar que existiriam dois tipos de referências: a particular e a universal. Na particular “a definição de padrões de qualidade está ligada aos objetivos que direcionam o processo educativo e ao projeto pedagógico e científico da IES.”, em outras palavras, com a auto-avaliação. Contudo, haveria um sistema de educação superior inserido em referências universais: “a adequação e a pertinência dos processos de formação, o rigor acadêmico e científico, a condição social, científica e cultural da produção acadêmica, a construção da cidadania e o exercício da de-

¹⁰ Considerando as diferenças no estilo da redação e do encaminhamento da proposta de avaliação externa é possível afirmar que o documento tenha sido redigido por atores sociais diferentes.

mocracia” (CONAES/INEP, 2005, p. 11).

Com a justificativa da existência das referências universais, no restante do documento é elaborada uma proposta de avaliação externa que se distância das *Diretrizes para a avaliação das Instituições de Educação Superior* e aproxima-se da dinâmica da avaliação do governo anterior, isto é, um conjunto de indicadores pré-estabelecidos que permitiriam a elaboração de um conceito final. Essa semelhança pode ser percebida no quadro que introduz, no anexo III, a apresentação do formulário eletrônico. No quadro, é atribuído peso para cada uma das seis dimensões do SINAES previstas no artigo 3º da Lei 10.861.

Sem entrar no mérito da questão da qualidade do instrumento da avaliação externa¹¹, é notória a indefinição, nos bastidores do governo Lula, de que tipo de avaliação deve ser adotado. Também é evidente que os autores do documento, diante das dificuldades que acarretaria ter a regulação baseada na auto-avaliação, preferem ignorar os documentos anteriores.

A proposta de decreto-ponte

No final de fevereiro de 2006 o Ministério da Educação tornou pública a proposta de um decreto com a finalidade de estabelecer a ‘ponte’ entre a avaliação e a regulação. Com o decreto, tem-se uma nova regulação da Lei n. 10.861/2004¹². O ministério aproveita que não havia sido revogado o decreto no 3.860, de 9 de julho de 2001, que dispõe sobre a organização do ensino superior e regulamenta a Lei n. 9.131/1995 nos aspectos relativos aos procedimentos da avaliação.

Em linhas gerais, a proposta de decreto consolida o movimento dos documentos publicados pela CONAES/INEP. O primeiro aspecto, e o mais importante do decreto, por estrutura-lo, é que neste assumisse a orientação das *Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior* de que a avaliação e a regulação ocorrem em três momentos, lembrando o visto acima: a) a regulação pelo poder público nas etapas iniciais da autorização e

¹¹Destaca-se aqui, as seguintes diferenças das planilhas do governo anterior: a) a possibilidade do avaliador decidir se faz o arredondamento “para cima” ou “para baixo” no caso do resultado da avaliação situar-se no ponto intermediário entre dois conceitos, b) a apresentação dos critérios para a definição dos itens quantitativos c) a exigência de que nas diversas dimensões os avaliadores apontem Forças / Potencialidades e Fragilidades / Pontos que requerem melhoria:

¹² A lei já tinha sido regulamentada pela Portaria MEC 2.051, de 9 de julho de 2004.

credenciamento; b) a avaliação c) a aplicação pelo poder público dos efeitos regulatórios da avaliação.

Na proposta de decreto, os atos regulatórios os atos relativos ao credenciamento/autorização e ao credenciamento dos cursos e instituições são de responsabilidade das Secretarias do Ministério e do Conselho Nacional de Educação (artigo 5º e 6º). A CONAES tem a função de coordenar e supervisionar o SINAES, bem como de estabelecer diretrizes para a elaboração dos instrumentos de avaliação. Ao INEP compete tanto realizar as avaliações, como “elaborar os instrumentos de avaliação, conforme as diretrizes da CONAES”, e de “elaborar os instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições e autorização de cursos, conforme as diretrizes das Secretarias e do CNE” (artigo 7º).

Identifica-se aqui, em relação à questão da centralidade ou não da auto-avaliação institucional, que a proposta de decreto irá seguir a mesma solução apresentada no documento *Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior*, a saber, separar a auto-avaliação da avaliação externa. Um indício que reforça essa hipótese é de que na lei 10.861/2004, tem-se, no inciso I do artigo 2º, a expressão “avaliação institucional, interna e externa”. Note-se que as duas estão juntas. Por sua vez, na proposta de decreto, no parágrafo 1º do artigo 58, os dois tipos de avaliação são apresentados como processos distintos. Nos termos da proposta:

Art. 58. A avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes será realizada no âmbito do SINAES, nos termos da legislação aplicável.

§ 1º O SINAES, a fim de cumprir seus objetivos e atender a suas finalidades constitucionais e legais, compreende os seguintes processos de avaliação institucional:

- I – a avaliação interna das instituições de educação superior;
- II – a avaliação externa das instituições de educação superior;
- III – a avaliação dos cursos de graduação; e
- IV – a avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes de cursos de graduação.

As conseqüências do decreto na re-configuração do SINAES dependem, primeiro, do resultado das discussões promovidas pelo Ministério, e da maneira como ele será interpretado e aplicado posteriormente.

Considerações finais

A elaboração e a implantação da nova proposta de avaliação é marcada por divergências nos bastidores do governo Lula. O pano de fundo da divergência é a discussão do papel que a avaliação da educação superior deve cumprir: a formação/emancipação ou a regulação/controle.

Entende-se aqui, que o impasse no governo Lula em definir a função que a avaliação deveria atender dificulta a implantação do SINAES. Os processos de avaliação institucional são longos e trabalhosos por envolver variadas dimensões e inúmeros indicadores de qualidade. A demora na definição do que e como avaliar pode implicar que, nesse governo, não se tenha a realização de um ciclo completo da avaliação institucional.

O fato da auto-avaliação ser o centro da avaliação com fins regulatórios, pode gerar algumas distorções como, por exemplo, a preocupação excessiva com a consequência dos resultados obtidos no processo, ou ainda, a auto-avaliação tornar-se uma peça de propaganda da instituição.

A avaliação com fins regulatórios pode ter desdobramentos na formação das instituições, dependendo como os resultados são apresentados. A simples divulgação de resultados globais, como ocorria no governo anterior, pouco contribui para a formação das instituições, mas se ao contrário, são divulgadas análises apontando os pontos fortes e fracos das IES, os processos avaliatórios constituir-se-ão em contribuições significativas para as Instituições e para o sistema de Educação Superior como um todo.

Assumindo que o papel do Estado em relação à educação é mais do que simplesmente avaliar e controlar as instituições; que são necessárias a formulação e a implantação de políticas públicas pelos governos e gestores da educação; entendemos que a avaliação da educação superior, além da função de regulação, tem a função formativa, de gerar o debate interno e externo dos rumos das IES e de emancipá-las da tutela do Estado.

Referências

BARREYRO, Gladys Beatriz. Do Provão ao SINAES: o Processo de Construção de um Novo Modelo de Avaliação da Educação Superior. *Avaliação*. RAIES. Campinas, SP. 2004.V. 9 n.2 p. 37-49. ISSN 1414-4077

CEA: *Bases para uma nova proposta de avaliação da Educação Superior*. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/sinaes.pdf>. Publicado em Março de 2004.

- CONAES. *Diretrizes para a avaliação das Instituições de Educação Superior*. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes.pdf> . Publicado em Agosto de 2004a
- CONAES/INEP. *Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior: Diretrizes e Instrumento*. http://portal.mec.gov.br/conaes/arquivos/pdf/avaliacao_institucional_externa_8102005.pdf . Publicado em Novembro de 2005.
- CONAES/INEP. *Roteiro de auto-avaliação institucional*. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/roteiro.pdf>. Publicado em Agosto de 2004b.
- FREITAS, L. C. de. *Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. Educação e Sociedade*, out. 2005, vol. 26, n. 92, p. 911-933. ISSN 0101-7330
- GREGO, Sônia Maria Duarte. A avaliação institucional do cursos de graduação: a meta-avaliação como referencial de análise e de reflexão. In SGUISSARDI, Valdenar.(org.) *Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior*. Campinas/SP: Autores Associados, 1997. p. 91-121. ISBN 85-85701-44-7
- MAIA FILHO, Tancredo, PILATI, Orlando & LIRA, Sheyla Carvalho. O Exame nacional de cursos. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília: Inep, maio/ago 1998. v. 79 n. 192 p. 74-91. ISSN 0034-7183
- MEC. *Noticiais Sugestões ao decreto-ponte devem ser enviadas até o dia 15*. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=4394&FlagNoticias=1&Itemid=4537>. Acesso em 09/03/2006
- MENEGHEL, S. M. ; BERTOLIN, J. C. G. . Reflexão sobre objetivos e procedimentos adotados pelas Comissões de Avaliação das Condições de Ensino/ACE do INEP. *Educação Temática Digital*, Campinas,, v. 5, n. 11, p. 115-145, 2003. Disponível em <http://www.bibli.fae.unicamp.br/etd/doss01v5n1.pdf>. Acesso em 08 de fevereiro de 2006.
- PAIUB. *Documento básico avaliação das universidades brasileiras*. 26/11/1993.
- STUBRIN, Adolfo. Los mecanismos nacionales de garantía pública de calidad en el marco de la internacionalización de la educación superior. *Avaliação RAIES*. Campinas, v. 10, n. 4, p. 9-23, dez.2005. ISSN 1414-4077
- SGUISSARDI, Valdemar. Para avaliar propostas de avaliação do Ensino Superior. In: *Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior*. Campinas/SP: Autores Associados, 1997. 176 p. ISBN 85-85701-44-7.

Enviado em abr./2007
Aprovado em jul./2007

José Carlos Rothen
Prof. Dr. do Programa de Pós-Graduação em Educação
Superior do Centro Universitário do Triângulo - Unetri
Rua Planalto, 120 - Ap. 402 - Santa Mônica
CEP: 38408-064 - Uberlândia/ MG
E-mail: jcrothen@bol.com.br
