

Contexto do Sistema de Avaliação da Educação Superior Brasileira

[Wender Antônio da Silva](#)*

RESUMO

Este é um estudo sobre a evolução do sistema de avaliação da educação brasileira e as articulações do sistema globalizado com sua lógica política neoliberal de forma a gerar uma instalação consentida da mesma nos países Latino Americanos a partir de políticas públicas, tornando-os sem identidade e autonomia, submetidos à liberalização e à desregulamentação. Reorganizados dentro de um novo pacto social a que a educação superior é submetida à indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, preconizando a fragmentação como instrumento para legitimação do lucro, flexibilização do ensino e o conseqüente empobrecimento da educação superior; em que alterações políticas de métodos de avaliação institucional estão sendo utilizados para as reformas educacionais, onde interesses acobertam disputas éticas e políticas.

Palavras-chave: Educação Superior, PAIUB, ENC, SINAES.

ABSTRACT

This is a study about the evolution of the system of evaluation of the Brazilian education is the joints of the system Globalized with its logic neoliberal politics of form to generate an installation assented of the same one in the American countries Latin from public politics, becoming them without identity and autonomy, submitted to the liberalization and the deregulation. Reorganized inside of a new social pact the one that the superior education is submitted to the not separate between education, the research and the extension, praising the spalling as instrument for legitimation of the profit, flexiblezations of education and the consequent impoverishment of the superior education; where alterations politics of methods of institution are being used for the educational reforms, where interests cover ethical disputes and politics.

Key- words: Hight Education, PAIUB, ENC, SINAES.

** **Wender Antônio da Silva** é Bacharel em Sistemas de Informação e Aluno do Curso Especialização (*Lato Sensu*) em Docência Universitária do Instituto Luterano de Ensino Superior de Itumbiara – Goiás.

Introdução

As reformas do Estado, em particular a reforma da educação, que vêm sendo empreendidas compreendem-se a partir de uma apreciação ampla, apresentando um caráter avaliativo. Têm centralidade na atualização do Estado, tornando-o menos burocrático e aparentemente menos interventor e centralizador, porém a suposta autonomia concedidas as escolas e Institutos de Ensino Superior (IES) é estrategicamente minimizada diante do controle dos resultados de ensino-aprendizagem por meio de um Sistema Nacional de Avaliação tanto da Educação Básica quanto do Ensino Superior. Diante disso esse artigo tem por finalidade de fazer algumas reflexões a respeito das práticas avaliativas na educação superior pelo Estado, destacando-se o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), Exame Nacional de Cursos (ENC) e Sistema Nacional de Avaliação Institucional da Educação Superior (SINAES).

A Reforma da Educação Superior no Contexto da Reforma do Estado-Nacional

A reforma do ensino deve ser vista sob o prisma do contexto da política neoliberal em cujo seio se dá a reforma do Estado.

Nessa perspectiva, em decorrência da ascensão neoliberal, Dourado, Oliveira e Catani pontuam:

[...] a administração pública será feita sob forte controle do Estado [...] cobradas por meio de resultados[...] A educação em geral, mais em particular a educação superior, foi reconfigurada com muita intensidade pela própria reforma do Estado, na qual este, presente à transformação das instituições de educação superior em organizações sociais, entende que seriam fundações públicas regidas pelo direito privado. (DOURADO; OLIVEIRA; CATANI, 2003:28).

A ciência profissionalizada na década de 60, agora se torna mercantilizada, epistemológica e política em decorrência dos processos avaliativos prescindirem do domínio da avaliação escolar, passando explicitamente a possuir um caráter político, em que os efeitos, a partir desse momento, se inserem nos âmbitos de interesses públicos (para uma avaliação de Estado), portanto, estendendo-se por uma razão instrumental para um processo de mercantilização da produção imaterial de domínio público superior educacional. O que significa que a lógica mercantil neoliberal promove uma processual reorganização da educação superior por meio da dominação do Estado, na forma de uma desconcentração administrativa em que a gestão pública utiliza-se da concessão de contratos precários para a legitimação, os quais fomentam parte de seus recursos para o seu financiamento oriundos do mercado. Segundo os autores acima referidos: "O diagnóstico dos resultados educacionais torna-se quantitativo, operado a partir da reforma do Estado para a conseqüente reforma da educação superior proferida e redimensionada por intelectuais nos espaços públicos e privados" (DOURADO; OLIVEIRA; CATANI, 2003:18). Segundo Cano (2000:81) "foi o Estado brasileiro que propiciou a abertura de mercado através de Planos de Governo", revertendo recursos diretos provenientes do Banco Mundial, do Banco Nacional de Desenvolvimento Social - BNDS, do Fies - Fundo para o Financiamento do Estudante do Ensino Superior, etc., e recursos indiretos através de isenções fiscais para as IES - Instituições de Ensino Superior particulares, desencadeando, portanto, um desvio de recursos públicos para fomento privado, promovendo, conforme Sobrinho (2003:102), "um grande aumento das matrículas; a multiplicação e diversificação das instituições pós-secundaristas e o conseqüente deslocamento do sentido da educação superior"; a redução dos investimentos públicos; a grande expansão do setor privado; o crescente controle do

Estado sobre o produto, o que significa que a flexibilização e a liberação dos meios representam falsos substitutos da autonomia.

Avaliações Institucionais: Reformas do Ensino Superior no Brasil

Em conformidade com Sobrinho (2003:113), "avaliação é um instrumento de reforma [...]", contudo, a contradição reside na pertinência de privilegiar o público ao privado, ou vice-versa? Mas como se deram os diagnósticos avaliativos incurtidos na história educacional brasileira?

A expansão do ensino superior no Brasil, segundo Dourado (2001:23)

[...] é inerente à relação estabelecida entre o Estado brasileiro e de políticas de estruturação das instituições de ensino superior, em três recortes espaço-temporais: 1º) a estruturação e a expansão do ensino superior no Brasil de 1930 a 1964; 2º) a crescente privatização do ensino superior no regime militar; 3º) a expansão do ensino superior na década de 1980 e as políticas de privatização do público.

Sendo a avaliação institucional um dos instrumentos de reforma do Estado e da Educação Superior, sua prática é recente nas universidades brasileiras e acontece coincidentemente com a expansão neoliberal. Concepção instaurada principalmente entre os anos 1950 e 1960, em pleno projeto desenvolvimentista do país; sendo a partir dos anos 70 a configuração para implantação de uma Reforma Universitária, que cresce em dimensão nacional nos anos 1980, consolidando-se a partir da década de 1990.

A CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, introduz a avaliação externa, inspirada no modelo americano de credenciamento do início dos anos 1970, focalizando os programas de pós-graduação; que mantém suas características: avaliação externa, compulsória, setorial, padronizada e comparativa.

Em 1982, a Associação Nacional de Docentes - ANDES, propõe a avaliação institucional, assim como o Ministério da Educação - MEC em 1983, instituindo o Programa de Avaliação de Reforma Universitária - PARU, permanecendo precariamente até o ano de 1986. Em 1985, novo grupo era formado, o GERES - Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior, também criado pelo MEC, propondo uma mudança operacional, cuja proposta suscitada desencadeou várias discussões acadêmicas tanto pela ANDES, quanto pelo CRUB - Conselho de Reitoria das Universidades Brasileiras, gerando projetos substitutivos; e como resultado nasceram três propostas: uma governamental (avaliação com a participação da comunidade); outra da ANDES (centrada em mecanismos democráticos, transparentes e legítimos de avaliação sistemática de atividades) e a do CRUB (unindo autonomia e avaliação). Ao fim dos anos de 1980, ampliou-se ainda mais a discussão sobre a avaliação institucional. Haja vista a promulgação da Constituição de 1988, sendo os Artigos 37, da obediência aos princípios da legalidade, moralidade, publicidade; Artigo 206, Inciso VII, propondo uma garantia de qualidade como princípio constitucional para o ensino; no Artigo 209, associando o ensino privado à avaliação de qualidade pelo Poder Público.

O Estado Avaliativo mostra-se assim ambíguo, mantendo, contudo, uma forte ênfase burocrática, ao tentar resolver no papel e na avaliação de resultados os históricos problemas de ensino superior brasileiro. [...] a avaliação MEC acaba por tornar-se um instrumento de poder político muito forte do Estado perante as IES, e está sendo aplicada com fins que, provavelmente, não coincidem com os propósitos e as ações emancipatórias e preservadas da autonomia universitária que o PAIUB, comprovou serem viáveis em sua prática (LEITE, 1998: 26).

Particularmente, no início dos anos 1990, a ABRUEM - Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais e a ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais do Ensino Superior, criam o PAIUB - Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras, coordenado pela Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação - SESu, em 1993. Este programa configurou, desde a sua criação, o mérito do diálogo entre o Estado e as IES - Instituições de Ensino Superior.

Programa Nacional de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB

Fazer o diagnóstico de uma Instituição de Ensino Superior é uma preocupação relevante e de total responsabilidade dos governantes e membros representantes das gestões das Universidades Brasileiras. Avaliar uma Instituição de Ensino Superior significa buscar caminhos que levam a resultados de flexibilização, informação, planejamento de gestão e que são satisfatórios e de total importância para a vida da instituição e desenvolvimento das universidades e da educação superior no país.

Com relação ao diagnóstico das instituições de ensino superior, no que se refere à avaliação, desenvolver e levar a qualidade e reflexão às instituições de ensino superior foi o objetivo primordial e de fundamental importância para as universidades brasileiras. Essa foi a proposta do PAIUB.

Conforme Ristoff (2000:40), "a avaliação institucional deve seguir princípios e toda Universidade deve se auto-avaliar". Esses princípios humanos, formativos, construtivos, dialéticos são a base para o desenvolvimento capacitacional do indivíduo, que em contrapartida, irão refletir em melhor qualidade de vida e formação do conhecimento do cidadão. Enquadrando o programa como democrático, Cano (2000:135), observa que o mesmo "orienta-se para a defesa da autonomia e a capacidade de auto-governo das instituições de educação superior", ou seja, a instituição é livre para decidir, analisar. Possui valores próprios, responsabilidade social, aperfeiçoamento, transformação, participação e autonomia. O PAIUB foi uma proposta de iniciativa voluntária e não teve nenhum respaldo legal, foi criado por associações e se enquadrou no modelo democrático. Democrático porque havia a participação de membros internos (corpo docente e pessoas ligadas à área administrativa) das instituições e representantes externos das universidades (MEC). Preocupou-se com o social (extensão), não era punitivo e deu relevância no que se refere à qualidade das universidades. Não apresentou qualidades intervencionistas, ou seja, políticas externas que prejudicassem o desempenho e autonomia das instituições. Desvinculou-se totalmente de características de caráter regulador, princípios de controle, livre arbítrio, comparação, ranqueamento institucional, perspectivas mercadológicas e de ênfase quantitativa.

Para Sobrinho e Ristoff (2002:40) "o PAIUB se baseou nos seguintes princípios: o da globalidade, comparabilidade, respeito à identidade institucional, não premiação ou punição, adesão voluntária, legitimidade e continuidade". O princípio da globalidade caracteriza a avaliação da instituição de forma global. A instituição não deve ser avaliada em pontos isolados e sim em todos os segmentos de gestão, físicos e administrativos. O princípio da comparabilidade é baseado no sentido relacional das instituições de ensino superior, como um contato comum entre as universidades, uniformidade de metodologia e indicadores, evitando assim o ranqueamento entre as instituições. Busca uma linguagem comum no sentido de compreender as universidades. Com respeito à identidade institucional há a valorização do autoconhecimento das universidades, diante das diferenças existentes no país, antes de serem avaliadas, as

universidades devem se enquadrar no que pretendem ser para depois serem auto-avaliadas. Existem instituições de ensino superior que se enquadram somente no que se refere ao ensino e deixam de lado a pesquisa e extensão. Todavia, seria melhor se identificasse e desse mais importância a harmonia entre o ensino, pesquisa e extensão, garantindo assim o princípio da indissociabilidade entre tais atividades conforme prescreve a Lei.

Exame Nacional de Cursos – ENC

No conjunto das medidas adotadas pelos governos no âmbito da sistemática da reforma da educação superior no Brasil, Dourado; Catani; Oliveira, (2003:102) analisam os pontos que dão centralidade à questão. Tais medidas foram implementadas "legalmente" a partir da segunda metade da década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-1998), sendo a primeira delas denominado Exame Nacional de Cursos - ENC, conhecido "Provão", e vêm continuando a ser implementado. Nota-se, no transcorrer das gestões federais, um caráter incipiente no trato da questão da avaliação institucional. A sistemática da avaliação, dada sua complexidade, parece insuficiente em sua constituição original, requerendo, conforme a contextualização política, uma acomodação tal que sirva aos interesses próprios de cada governo, sem, no entanto parecer desarticulada, mas voltada para uma espécie de complementaridade. Na verdade, a falta de transparência e objetividade fez surgir uma necessidade secundária, o aprimoramento da própria sistemática de avaliação, o que resultou na ampliação das competências do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP e do MEC, em detrimento das atribuições do CNE (Conselho Nacional de Educação), então reduzidas. O INEP, por meio do Decreto nº. 3.860/2001.

Ainda, segundo Catani, Oliveira e Dourado (2002), há alguns pressupostos neoliberais para educação superior. Na perspectiva dos autores o primeiro destes pressupostos, diz respeito a economização da educação. Ou seja, o pragmatismo econômico e político invade o espaço universitário e as prerrogativas de caráter mercadológico ditam as normas para uma espécie de conceitualização das IES. Neste aspecto, só pode permanecer funcionando aquela instituição cuja "qualidade" atenda aos requisitos contratados pelo governo junto a organismos financeiros mundiais. Podemos entender assim: as IES devem tornar-se empresa. É o surgimento, ou desenvolvimento, do empreendedorismo educacional, algo tão moderno quanto possa supor a política da globalização. Todavia, algo parece surgir no horizonte das políticas públicas dando sinais de uma possível prática mais interessada em resgatar o sentido democrático no que tange à questão da avaliação institucional, conforme se verá a seguir em relação ao SINAES.

Sistema Nacional de Avaliação Institucional da Educação Superior - SINAES

Segundo Suanno (2003) "o SINAES processa mudanças na política, concepção, princípios, dimensões, diretrizes, implantação e procedimentos da avaliação das instituições de educação superior no Brasil". Em contraposição ao conteúdo regulador observado no ENC, o SINAES chega com uma proposta de viabilização de superação política, consubstanciada em princípios democráticos, resgatando importantes elementos dentro do objeto da avaliação institucional, como por exemplo, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. O SINAES, assim como o PAIUB, foi concebido dentro de princípios de valorização da "autonomia" e identidade das IES. Tem como participantes nesses instrumento avaliativo o corpo de atores responsável pela gestão institucional interna, composto de membros da própria instituição de ensino superior e sociedade externa, perfazendo a característica reguladora do Estado, por meio

do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, Comissão Nacional de Avaliação da Educação - CONAES e MEC. A plataforma do SINAES tem como objetivos a formulação das estratégias e dos instrumentos para melhoria de qualidade das IES, visando eficiência, eficácia e efetividade, respeitando a autonomia e identidade das mesmas, com responsabilidade social e reconhecimento da diversidade; avaliação continuada estruturada numa proposta sistêmica (globalidade institucional); melhoria enfática na política das atividades de ensino, pesquisa e extensão, e com uma preocupação relevante no sentido de prestar informação à sociedade. Nesse sentido, afirma o documento do CONAES:

[...] considerando que a avaliação não é um fim em si, mas um dos instrumentos de que dispõe o poder público e a sociedade para dimensionar a qualidade e a relevância das IES em consonância com sua missão acadêmica e social, cabe distinguir quais as atribuições de avaliação do SINAES, e quais as de regulação do Estado. (BRASIL/CONAES, 2004: 5).

Castro e Schwartzman (2005) apresenta as orientações do SINAES que visam a responsabilidade social com a qualidade da educação superior; o reconhecimento da diversidade do sistema, o respeito à identidade, à missão e à história das instituições; a globalidade institucional pela utilização de um conjunto significativo de indicadores considerados em sua relação orgânica; a continuidade do processo avaliativo como instrumento de política educacional e o sistema de educação superior em seu conjunto. Por tais princípios denota-se a abrangência de elementos que foram esquecidos ou evitados pelo ENC, segundo os autores citados. Segundo Suanno (2003), "o SINAES constitui-se de instrumentos específicos de avaliação, operacionalizados pelo CONAES.

Aliado aos instrumentos acima mencionados, o SINAES ainda dispõe de aparelhamentos complementares que visam promover no processo de avaliação a mensuração censitária, o cadastro, relatórios e conceitos coletados pela CAPES dentro das IES, sob forma de regulação do CONAES - MEC, como mecanismo de credenciamento e recredenciamento das instituições de ensino.

O SINAES, conforme enfatiza Castro e Schwartzman, (2005), está fundamentado nas seguintes dimensões: a missão e o plano de desenvolvimento institucional; a política para o ensino, a pesquisa, a extensão e a pós-graduação; a responsabilidade social da instituição; a comunicação com a sociedade; as políticas de pessoal, de carreiras de corpo técnico-administrativo; a organização e gestão institucional; infra-estrutura física; planejamento e avaliação; política de atendimento a estudantes e egressos; sustentabilidade financeira. Supor, todavia, que o Sistema Nacional de Avaliação Institucional do Ensino Superior alcançou, enfim, o objetivo máximo daquilo que se espera de uma avaliação institucional, que seja totalmente imparcial, descompromissada, absolutamente democrática e geradora de autonomia institucional é algo que ainda cumpre discutir, haja vista a persistência de algumas práticas compulsórias e premiadoras, resquícios de um estigma que o Provão cunhou de maneira sintomática no ideário recente da sociedade brasileira como um todo.

Considerações Finais

Percebemos claramente que o bem público, historicamente vem sendo subvertido em seus princípios e dimensões, caracterizando uma agenda de reformulações das políticas públicas e, particularmente, das políticas de educação superior no mundo, deteriorando a identidade e autonomia das instituições. Nesse ambiente, a avaliação institucional por mais que os seus instrumentos propiciem uma abertura mais democrática é preciso considerar o atual papel bastante influenciado e influenciável. O que deveria ser um

projeto educativo que visasse o aprimoramento das instituições por meio principalmente da oportunidade de um auto diagnóstico de suas estruturas e propostas, valorizando as semelhanças peculiares entre as instituições de ensino superior, sejam públicas ou privadas, como forma de resgatar e dar continuidade ao processo de democratização, autoconsciência e consciência coletiva, na verdade, vem sendo implementadas com valores pouco democráticos, mas bastante reguladores, conservadores e ortodoxos, instituídos dentro do ordenamento jurídico dos Estados Nacionais, configurando uma influência contundente das políticas de mercado. Avaliar passa ainda significar ranquear organismos (IES) para servir a um nivelamento qualitativo enquanto produto. As políticas públicas de avaliação institucional desenvolvidas no Brasil perpassam momentos de espontânea construção democrática, imposição autoritária e, finalmente, por uma tentativa de resgate de uma espontaneidade democrática ainda que com resquícios reguladores. Aludimos, respectivamente, aos três principais métodos avaliativos instalados no Brasil (PAIUB, ENC, SINAES), políticas que se esforçaram por alcançar uma sistemática democrática de avaliação que, ao que parece, tem mesmo seguido uma orientação dialética e, esperamos, ainda não esgotada, evidentemente. Um sistema democrático de direito compreende o respeito às diferenças sejam de que natureza for, resulta daí que, a discussão crítica acerca dos fatos que assolam a realidade educacional brasileira deve ser exercitada sob o pressuposto de um olhar atento para as complexidades da realidade global. Desta forma cabe valorizar as discussões, debates sociais que emergem de um contexto educacional cuja preocupação central se fundamenta no verdadeiro papel das instituições de ensino superior. E este papel se baseia no princípio de identidade e indissociabilidade das IES. Não podemos falar de ensino superior sem fazer uma relação com a sociedade, desprovida do estigma de mercado. É de extrema relevância a fundamentação ideológica, sedimentada num pacto social para a construção da educação que sirva não a grupos privilegiados, mas a todos os que democraticamente têm direito ao ensino, pesquisa e, como resultado essencial, a extensão, cuja discussão é cada vez mais atual.

Referências Bibliográficas

BALZAN, Nilton César; SOBRINHO, José Dias (orgs.) **Avaliação Institucional: teoria e experiências**. São Paulo, Cortez. 2000.

BRASIL. **Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL, Ministério da Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. E suas ementas.

BRASIL. **Lei nº 10.861**, de 14 de abril de 2004.

BRASIL, MEC-MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. CONAES - **Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acesso em: 26 fev. 2005.

CANO, Wilson. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: UNESP, 2000.

CASTRO, Cláudio de Moura; SCHWARTZMAN, Simon. **Reforma da educação superior: uma visão crítica**. Brasília: Funadesp, 2005.

CORREIA, Vera. **Globalização e neoliberalismo: o que tem a ver com isso professor**. Rio de Janeiro: Quartel, 2000.

DOURADO, Luiz Fernandes. **A interiorização da educação superior e a privatização do público**. Goiânia: UFG, 2001.

DOURADO, Luiz F.; CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, João F. (orgs). **Políticas e gestão da Educação Superior: transformações recentes e debates atuais / Deise Mancebo... [et al.]**; São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003.

LEHER, Roberto. **Sobre o Anteprojeto da Reforma Universitária**. ANDES, 2003. Disponível em <<http://www.andes.org.br/imprensa/ultimas/contatoview.asp?key=3353>> Acesso em : 26 dezembro 2005.

LEITE, Maria Cecília Lorea. **Avaliação da universidade**: a concepção e o desenvolvimento de projetos avaliativos em questão. 21ª Reunião Anual da ANPED. GT 11 - Política da Educação Superior, 20 a 24 de setembro de 1998. Caxambu, MG.

O DOCUMENTO Básico apresentado pela Comissão Nacional de Avaliação está publicado na. **Revista Avaliação/Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**. RAIES. Ano 1, n. 1, jul. 1996. Disponível em: <<http://www.cpa.ufsj.edu.br>>. Acesso em: 7 maio 2005.

SOBRINHO, José Dias. **Avaliação da educação superior**. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____.; **Universidade e avaliação**: entre a ética e o mercado. Florianópolis: Insular, 2002.

SOBRINHO, José Dias; RISTOFF, Dilvo I. (orgs.). **Avaliação democrática**: para uma Universidade Cidadã. Florianópolis: Insular, 2002.

_____. **Universitária desconstruída**: avaliação institucional e resistência. Florianópolis: Insular, 2000.

SUANNO, Marilza Vanessa Rosa. **Sistema Nacional de Avaliação Institucional da Educação Superior no Brasil - SINAES**. Texto elaborado para fins didáticos na disciplina Avaliação Institucional do Curso de Especialização Lato Sensu em Docência Universitária da UEG-ESEFFEGO (nov. 2004 a jan. 2005).

_____, Marilza Vanessa Rosa. **Proposta de Auto Avaliação Institucional da Universidade Estadual de Goiás (UEG) a partir das Contribuições da Estratégia Metodológica do Grupo Focal**. Dissertação (Mestrado em Ciências da Educação Superior) - Programa de Pós Graduação em Ciências da Educação Superior, CEPES - Centro de Estudios para el Perfeccionamiento de la Educacion Superior, Universidad de La Habana. Universidade Estadual de Goiás, Anápolis, 2003. p. 9-19.