

# Avaliação da Educação Superior: Convergências e Divergências

SILKE WEBER\*

## **The Evaluation of Higher Education: Convergencies and Divergencies.**

**Abstract:** The text presents convergencies and divergencies in relation to Brazilian higher education from the vantage point of the debate which has occurred in the country since mid 1980s. The text presents an interpretive systematization of the analysis made by different representative higher education organizations about the creation of SINAES – the new system of Brazilian evaluation of higher education, proposed by a Special Evaluation Commission, created by the Ministry of Education, in September 2003.

**Key words:** Public Educational Policies; Higher Education; Higher Education Evaluation; Evaluation of Teaching Conditions.

**Resumo:** O texto apresenta convergências e divergências em relação à avaliação da educação e do ensino superior no Brasil tendo como referência o debate mais amplo sobre o assunto, que vem se processando, no país, desde meados dos anos de 1980. Trata-se, assim, de sistematização interpretativa da análise feita pelas diferentes entidades representativas das instâncias de formação em nível superior acerca da proposta de criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) encaminhada ao Ministério de Educação pela Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA), em setembro de 2003.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas Educacionais. Educação Superior. Avaliação da Educação Superior. Avaliação do Ensino Superior.

A questão da avaliação da educação foi um dos novos temas introduzidos no debate educacional brasileiro ao final dos anos 80. Inicialmente ganhou destaque a avaliação do desempenho escolar do aluno do ensino fundamental, o que induziu alguns Estados e uns poucos municípios, com o apoio institucional de programas de pós-graduação das diversas áreas de conhecimento de universidades reconhecidas, a organizarem testes que medissem o grau de aprendizagem da leitura, da produção de textos e das operações matemáticas, geralmente. Os resultados de tais testes inicialmente visavam subsidiar programas de capacitação docente, projetos pedagógicos das escolas e planos estaduais e municipais de educa-

---

\* Professora do programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPE. (silke@ecologica.com.br)

ção. Ao adquirirem dimensão nacional, com a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), àqueles objetivos foi acrescentado o estabelecimento de um mapa de qualidade da Educação Básica, mediante a classificação do desempenho escolar dos alunos por Estado e mesmo por município, segundo os resultados alcançados nos testes periódicos.

No que concerne ao ensino superior, a discussão sobre avaliação voltou-se, inicialmente, para a dimensão institucional das universidades públicas federais, com a criação do Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU – desenvolvido no âmbito da CAPES entre 1983 e 1985, que foi seguido do Programa Institucional de Avaliação das Universidades Brasileiras – PAIUB-, proposto, no início dos anos 90 ao MEC, por pesquisadores que tinham o ensino superior como foco de estudo, alguns dos quais também com experiência em gestão universitária.

Em 1995, com a sanção da Lei nº 9131/1995, que criou o Conselho Nacional de Educação, foi instituída a avaliação periódica das instituições e cursos de nível superior, em que ganha relevo a dimensão individual, seja do alunado, seja dos cursos e instituições, sendo dado saliência à hierarquização das instituições de ensino superior, como indicador da qualidade do ensino ministrado.

Essas três iniciativas têm, entretanto, marcos e objetivos que expressam não somente o estado da arte da avaliação da educação superior em cada uma das conjunturas, mas também concepções e perspectivas distintas do ensino superior e do seu papel na sociedade brasileira. Assim, enquanto o PARU procurava localizar mudanças modernizantes nas políticas de ensino, pesquisa e extensão, oriundas da implantação da Lei nº 5440/1968, o PAIUB priorizava a dinâmica institucional como propulsora de qualidade da formação universitária oferecida. Já a avaliação periódica instituída em 1995 pretende informar à sociedade brasileira que instituições de ensino superior melhor favorecem o desempenho do aluno.

## A Avaliação do Ensino Superior

Cada uma das iniciativas mencionadas recorreu a instrumentos considerados adequados aos seus propósitos e interpretou os resultados obtidos sob variados enfoques: como forma de ampliar o conhecimento acerca das instituições submetidas a processo avaliativo, sedimentar os compromissos por elas assumidos, fornecer ao MEC referenciais para priorizar áreas de intervenção com vistas a elevação de patamares de qualidade, como também, mais recentemente, dar visibilidade midiática e suscitar competição inter-institucional, além daquela mais tradicional de constituir critério para apoio financeiro ou de outra natureza.

Desse modo, por exemplo, o PARU teve como um dos principais instrumentos, questionários destinados a dirigentes universitários e docentes de universida-

des federais. Acolheu igualmente estudos específicos para apreender o impacto da Lei nº 5540/1968 sobre a estrutura administrativa, a expansão das matrículas e o perfil do estudante, sobre a relação entre atividades de ensino, pesquisa e de extensão, as características do corpo docente e técnico-administrativo e a vinculação com a comunidade. O PAIUB, calcado na adesão de instituições universitárias, concebia a auto-avaliação como etapa inicial de um processo que, uma vez desencadeado, se espalharia na instituição, estabelecendo nova forma de relacionamento com o conhecimento e a formação e fixando novos patamares de qualidade a ser atingido em diálogo com a comunidade interna, bem como com o mundo circundante, tanto acadêmico como produtivo, social, cultural e político. Importa ressaltar, nesse sentido, que o PAIUB promoveu mudanças visíveis na dinâmica universitária daquelas instituições que efetivamente implantaram a atividade avaliativa na rotina sua organizacional.

**A avaliação institucional é entendida como parte das políticas públicas de educação superior voltada para a construção de um sistema de educação brasileiro vinculado ao projeto de sociedade democrática.**

A avaliação periódica vigente até o início de 2004, baseada na Lei nº 9131/1995, anteriormente mencionada, e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9394/1996, compõe-se de três instrumentos: Exame Nacional de Cursos (ENC), que deve ser realizado pelos concluintes dos cursos anualmente selecionados pelo MEC; Questionário sobre as Condições Sócio-Econômicas do Aluno e suas opiniões sobre as condições de ensino do curso frequentado e Análise das Condições de Ensino (ACE) de cada instituição. Os resultados desta avaliação, sintetizados em conceitos, têm obtido ampla divulgação na mídia impressa e televisiva, tornando-se instrumento de classificação das instituições de ensino superior e forma de estímulo à concorrência entre elas, aliado às vezes a esforços efetivos para a melhoria da formação ali oferecida.

Tendo em vista a necessidade de estabelecer políticas educacionais compatíveis com a nova plataforma do Governo da União, foi instituída, em abril de 2003, pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA) com a tarefa de propor "... critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior...", e cujos resultados do trabalho foram consolidados no documento intitulado *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): bases para uma nova proposta de Avaliação da Educação Superior*.

Este Documento tem como principal característica a proposição de articulação entre a ação reguladora do Ministério da Educação e a dimensão educativa e formativa da atividade avaliativa, na qual a auto-avaliação institucional periódica

ca, como primeira instância do processo, é associada à avaliação externa, ambas consideradas elementos impulsionadores da reflexão, aprofundamento ou redirecionamento dos compromissos assumidos e de outros aspectos implicados na formação em nível superior. Propõe, igualmente, uma forma de avaliar as dinâmicas de formação, o desenvolvimento e a inovação em cada área de conhecimento, o significado social da formação, a exposição de professores e alunos ao avanço da ciência, tecnologia e artes, por esse motivo, denominada, com propriedade, de Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (PAIDEIA) mediante a interlocução periódica com amostras de estudantes por área de conhecimento.

A avaliação da educação superior é então concebida como sistema que integra normas legais e dinâmicas institucionais e considera os diferentes desenhos existentes, as informações e o desempenho do aluno. Desloca, assim, o foco sobre o estudante e enfatiza o processo global de formação. A avaliação institucional, aliás, é entendida como parte das políticas públicas de educação superior voltada para a construção de um sistema de educação brasileiro vinculado ao projeto de sociedade democrática, compatível com as exigências de qualidade, relevância social e autonomia, dimensões consideradas inerentes a esse nível de formação.

### Algumas Convergências a respeito da Avaliação da Educação Superior

Nas diferentes sessões das Audiências Públicas realizadas em Brasília e em Recife, entre junho e julho de 2003, durante as quais foi submetida à ampla discussão a proposta do SINAES feita pela Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior, observou-se que no debate contemporâneo sobre a avaliação do ensino superior, o PAIUB e a avaliação periódica da qualidade do ensino superior, consubstanciada no Exame Nacional de Curso, tornaram-se referência obrigatória das reflexões e propostas que vêm sendo formuladas por diferentes entidades e grupos interessados na educação superior.

Com efeito, praticamente todas as intervenções feitas em plenário - foram mais de 30 manifestações de entidades que congregavam diferentes formas de organização do ensino superior, tanto públicas como privadas, além de sociedades científicas, entidades da sociedade civil, inclusive representação estudantil nacional -, reconhecem a prerrogativa do poder público para assegurar a qualidade do ensino superior e a importância da avaliação institucional permanente como forma de estabelecer metas, corrigir rumos, elevar patamares de qualidade das diversas atividades desenvolvidas pelas IES. Em suma, todas reconhecem que cabe ao Estado estabelecer diretrizes sobre as melhorias necessárias para a oferta de formação em nível superior em patamares de qualidade cada vez mais elevados e acompanhar e supervisionar a sua concretização.

Uma rápida análise dos temas trazidos para discussão seja de forma escrita ou oral, pelas diferentes entidades<sup>1</sup> indica algumas convergências quanto à **concepção de avaliação**. De uma maneira geral, a avaliação é entendida como processo contínuo de aperfeiçoamento institucional que fortalece o sistema de ensino superior no país e aprimora as instituições, de modo a estabelecer um padrão comum para o ensino, a pesquisa e a extensão, padrão cultural, técnica e cientificamente significativo e socialmente comprometido. Tal processo, orientado para a melhoria da qualidade educacional, gera, por outro lado, conhecimento que fundamenta as tomadas de decisão institucionais, estimula a cultura avaliativa e constitui forma importante de prestação de contas à sociedade.

Vale salientar que se bem haja notória convergência quanto a tal concepção, ela é destacada, sobretudo, pelas entidades representativas das universidades, sejam elas federais, comunitárias ou privadas, algumas delas se apoiando de forma explícita na formulação do PAIUB.

Trata-se, pois, de **processo** orientado pelos princípios de complexidade e integração que estimula o trabalho coletivo e participativo de toda a comunidade acadêmica, que valoriza o projeto acadêmico, o conjunto de planos e projetos e a produção de cada instituição e envolve também a sociedade com a qual se relaciona mais diretamente. Constitui, assim, instrumento para identificar problemas, para corrigir erros e para introduzir as mudanças que signifiquem melhoria imediata da qualidade.

Convergências são igualmente observadas no tocante ao **formato** de avaliação a adotar desde que se propugne a avaliação institucional como processo permanente e contínuo, na qual momentos de auto-avaliação sejam realizados em função dos objetivos estabelecidos pela instituição, complementados por avaliações externas periódicas, que considerem os resultados da avaliação interna. A combinação dos dados oriundos desses dois momentos deverá informar a confirmação, ampliação ou reformulação das metas definidas e dos caminhos trilhados, constituir referencial para o planejamento e a gestão e fortalecer projetos acadêmicos e pedagógicos.

São, também, partícipes desse processo, as entidades representativas de instituições universitárias que defendem, sobretudo, a necessária articulação entre avaliação interna e externa como um processo indutor de reafirmação de compromissos com a formação de qualidade.

Dado o caráter global desse processo devem ser consideradas as especificidades e diferenças institucionais em relação à identidade, vocação e características do contexto em que as IES estão inseridas e, também, as particularidades

1 A lista das entidades que se manifestaram nas audiências públicas consta do Documento do SINAES.

das diversas áreas de conhecimento e de formação profissional, e as dimensões ética, política, técnica e científica necessariamente presentes em uma atividade em que valores têm papel preponderante.

O respeito à identidade institucional, aliás, foi reivindicado praticamente por todas as entidades participantes das audiências públicas, e em que pese a grande diversidade de formatos institucionais hoje existente, todas elas ressaltam que o núcleo articulador da avaliação da educação superior teria que ser a qualidade acadêmica da formação associada à qualidade social.

A avaliação externa, calcada nas informações provenientes da avaliação interna no que se refere ao desempenho na execução do ensino, da pesquisa e da extensão e nos seus vínculos com as comunidades científicas, profissionais, culturais, tecnológicas, com a instância produtiva e o entorno institucional, é concebida como oportunidade de retrospectiva crítica, socialmente contextualizada, do trabalho realizado pela IES. É concebida, por outra parte, como elemento legítimo de controle para a ação do Estado e geradora da construção de projeto de desenvolvimento acadêmico e científico em consonância com o projeto de educação nacional, que prioriza, no tocante às universidades, a articulação entre aspectos relacionados ao ensino, à pesquisa e à extensão.

A tematização deste tópico traz à tona, mais uma vez, a preocupação com a preservação da identidade institucional, devendo os instrumentos aplicados serem suficientemente flexíveis para permitir captar o diferencial na atuação formadora.

Convergências são ainda anotadas nas propostas formuladas sobre **dinâmica** a ser adotada na vivência do processo avaliativo, sendo enfatizado que o processo de avaliação institucional se inicie no âmbito de cada IES, por intermédio da auto-avaliação, a ser seqüenciada por processo de avaliação externa, procedido por comissões de pares. O ponto de partida da avaliação externa seria assim, necessariamente, a síntese produzida internamente, considerando dados quantitativos e qualitativos, relativos ao desempenho dos alunos, e a articulação entre o ensino de graduação e a pós-graduação, quando couber. A avaliação dessa articulação, aliás, constitui demanda generalizada das entidades representativas das universidades.

O processo de avaliação externa, por sua vez, segundo as entidades presentes, deverá conduzir a uma nova síntese que consolide a avaliação institucional a ser publicamente apresentada e discutida, e oriente as tomadas de decisão tanto institucionais quanto as que cabem à instância estatal, considerando as definições de políticas do ensino superior e de avaliação estabelecidas.

Anote-se que a avaliação institucional interna e a externa deverão voltar-se para cursos e instituições, ou seja, para duas instâncias que deverão ser avaliadas em suas dinâmicas próprias, requerendo, portanto, a atuação de comissões de pares, no primeiro caso, e de comissões interdisciplinares, no segundo, conduzindo-

do à redação de relatórios específicos a serem sintetizados, no entanto, em Relatório único, o qual deverá constituir referência para a reavaliação institucional, que inclui a avaliação da avaliação.

Uma condição assinalada para a efetiva implementação da avaliação institucional, segundo algumas entidades, seria a formulação de um Sistema Nacional de Educação relacionado a um Sistema de Avaliação do Ensino Superior, cujo delineamento, entretanto, deveria ser proveniente do debate acadêmico e social aprofundado. Aliás, a ampliação do debate sobre a Avaliação do Ensino Superior, acerca das experiências em curso e a respeito de propostas em formulação deveria ser, igualmente, objeto de aprofundamento, mediante o envolvimento sistemático das IES, o que explicaria a reiterada demanda de mais tempo para discutir a proposta do SINAES e de que, conseqüentemente, fosse postergada qualquer decisão concernente ao assunto.

**A avaliação institucional interna e a externa deverão voltar-se para cursos e instituições.**

## Algumas Divergências

Como foi possível observar nas audiências públicas, as convergências quanto à **concepção** de avaliação da educação superior, ao **formato** a ser adotado e ao **processo** e à sua **dinâmica** são inúmeras, inclusive no que se refere ao respeito à realidade de cada instituição, especialmente à capacidade de definir sua vocação específica e de cumpri-la em bases sustentadas, verificando o espaço que ocupa não somente no cenário local, mas também no nacional e seus vínculos internacionais.

Entretanto, se a avaliação é concebida predominantemente como sendo de natureza compreensiva, com foco na instituição como um todo, o formato que privilegia a dimensão individual instituído pelo MEC, nos últimos anos, particularmente, o Exame Nacional de Curso (ENC), a Avaliação das Condições de Ensino (ACE) e o Censo têm vários adeptos entre as entidades que se manifestaram nas audiências públicas, embora quase todas considerem urgente a reformulação e o aprimoramento de tais instrumentos de verificação da capacidade institucional.

Com efeito, dentre os aspectos positivos do ENC e da ACE, além daqueles relativos à competência construída ao longo dos anos na elaboração de provas para aferição de conhecimento ou de adequação ao modelo padrão, são mencionados a comparabilidade entre cursos de uma mesma área e a transparência dos resultados, o que permitiria pautar reformulações curriculares e projetos pedagógicos. Aliás, inúmeros exemplos de êxito das mudanças introduzidas foram arro-

lados. Além disso, é destacado que a articulação entre o ENC e a ACE, recentemente explorada, estaria permitindo apreender a saliência das condições de ensino na produção da qualidade acadêmica requerida em uma formação de nível superior atualizada, tida como competente do ponto de vista acadêmico e relevante do ponto de vista social.

Desse modo, o importante seria promover o debate nacional sobre esses instrumentos em uso, de forma a aprimorá-los no curto prazo e não simplesmente substituí-los por outros, a serem elaborados segundo uma nova lógica, o que, a prevalecer, muito se perderia da competência adquirida na crítica às provas realizadas e na sua reformulação paulatina, procedimento que poderia torná-las aptas a captar o processo de ensino desenvolvido nos diferentes cursos.

Mas é igualmente importante destacar que a extinção imediata do denominado Provão é postulada por muitas entidades tendo em vista, principalmente, a crítica dirigida ao fato de que estaria subordinando as orientações curriculares aos resultados anualmente obtidos pelos alunos concluintes. Além disso, questionam a realização de uma prova anual para os mesmos cursos, dado os elevados custos e baixo retorno em relação ao conhecimento do que o aluno agregou à sua formação ao fazer um determinado curso. Contesta-se, ainda, a participação compulsória dos alunos concluintes nos exames nacionais.

Dentre os aspectos que deveriam ser revistos em uma política de ensino superior consistente com os requerimentos da contemporaneidade, com a qualidade acadêmica e com a construção da democracia, ganha relevo a preocupação com as Diretrizes Curriculares Nacionais estabelecidas, até aquele momento, e ainda apenas raramente materializadas em propostas curriculares e projetos pedagógicos, e a fixação de carga horária mínima para os diferentes cursos, considerada intromissão indébita do CNE.

## Outras Considerações

Do até aqui exposto é possível afirmar que há um clima favorável à Avaliação Institucional como processo contínuo de aprimoramento, nas suas dimensões interna e externa, a ser consolidada em relatórios complementares, conducentes a uma síntese a ser tornada pública, periodicamente, e que possa orientar decisões institucionais e do Estado.

A discussão acadêmica e social desses tópicos, bem como a proposta de um Sistema Nacional de Avaliação, inclusive o seu financiamento em nível nacional e institucional, deveria continuar a ser, ainda, objeto de ampla discussão em Seminários regionais e nacionais, envolvendo, necessariamente, além das entidades representativas do setor, as IES, a comunidade acadêmica e a sociedade.

Nessa perspectiva, é reivindicada a revisão da composição do Conselho Nacional de Educação (CNE), bem como a elaboração de uma análise consistente do

sistema de ensino superior no país, com posterior sugestões para o estabelecimento de competências específicas para os setores público e privado que atuam neste nível de formação.

Muitos dos temas aqui tratados certamente serão retomados e aprofundados no prosseguimento do debate sobre a reforma universitária no Brasil, o que poderá contribuir para integrar, de uma vez por todas, a avaliação da educação superior no âmbito das políticas públicas de educação superior.

## Referências Bibliográficas

BRASIL – Lei nº 5540, de 28 de novembro de 1968. Fixa as normas de organização e funcionamento do Ensino Superior. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF. 29 de novembro de 1968.

- Lei nº 9131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF. 25 de novembro de 1995.
- Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF. 23 de dezembro de 1996.
- *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – bases para a nova proposta de Avaliação da Educação Superior Brasileira*. Brasília, DF. MEC/SESu/INEP. 2003.