

O SINAES e os seus Desafios

DILVO I.RISTOFF*

* Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior e Universidade Federal de Santa Catarina.

Recebimento: 05 de fevereiro de 2004

Aprovação: 10 de março de 2004

Resumo: O texto discute brevemente alguns desafios oriundos da aprovação da lei que, com base no documento elaborado pela Comissão Especial de Avaliação e das inúmeras sugestões colhidas pelo Ministério da Educação e pelo INEP junto à comunidade acadêmica, instituiu o novo sistema de avaliação da educação superior, o SINAES, apontando para algumas dificuldades e sugerindo possíveis soluções.

Palavras-chave: SINAES; avaliação da educação superior; avaliação institucional; ENADE.

Abstract: The paper discusses very briefly some challenges posed by the approval of the law which instituted the new Brazilian higher education evaluation system, pointing to some difficulties and suggesting possible solutions.

Key words: SINAES; higher education evaluation; institutional evaluation; ENADE.

Para a implantação efetiva do novo Sistema Nacional de Avaliação – SINAES – pelo menos seis importantes desafios terão que ser considerados e enfrentados: (1) o deslocamento do centro da avaliação de uma prova para um conjunto diversificado de instrumentos, (2) a integração dos instrumentos de avaliação e de informação e dos processos avaliativos desenvolvidos por diferentes órgãos do Ministério da Educação e dos sistemas estaduais, (3) a valorização dos aspectos qualitativos e interpretativos nos processos e instrumentos, (4) a institucionalização de programas permanentes de capacitação de avaliadores (5) a criação e consolidação da cultura da auto-avaliação nas Instituições de Ensino Superior, e (6) a implantação de processos de meta-avaliação. A menos que estas questões sejam viabilizadas a contento, a credibilidade do novo sistema poderá ficar afetada junto à comunidade acadêmica e à sociedade, tornando inviável a sua implantação.

O deslocamento do centro da avaliação de uma simples prova para um conjunto diversificado de instrumentos, entre eles, a avaliação institucional, a avaliação de áreas e cursos, a avaliação do desempenho discente, o censo da educação superior, a avaliação da pós-graduação pela CAPES, permite lançar diferentes olhares sobre as instituições em particular e sobre a educação superior em geral. Abandona-se assim o falso dogma de que o desempenho dos alunos em uma prova é igual à qualidade do curso ou, pior, igual à qualidade da instituição. Na concepção do SINAES, a avaliação da instituição não se confunde com a avaliação de curso e, muito menos, com a avaliação do desempenho dos alunos, embora cada uma delas possa fazer importantes revelações sobre a outra. Assim, instituição, curso e alunos, embora possam ser percebidos como objetos próprios de avaliação, conforme ficou claramente definido na lei de conversão aprovada no congresso, interagem entre si, sem se confundirem e sem permitirem, portanto, que se afirme que a qualidade de um seja a qualidade do outro.

Este deslocamento de centro exigirá do INEP um trabalho intenso para continuar a esclarecer a sociedade sobre a inutilidade dos ranqueamentos, sobre a fragilidade de conceitos atribuídos a cursos a partir de exames de alunos, sobre a necessidade de abandonarmos a anualidade do exame, sobre os riscos de implosão do exame nacional pelo peso administrativo e financeiro que representa e sobre a importância de avaliações multifacetadas. Neste sentido é importante lembrar que o Provão em oito edições atingiu apenas 26 áreas do conhecimento. O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes –ENADE — ao optar pela aplicação trienal, poderá atingir um número significativamente maior de áreas, cerca de 50 áreas. Já em 2004, quando a prova foi aplicada ao grupo I, dos alunos de ciências agrárias e saúde, o menor dos três grupos, 13 áreas serão avaliadas. Em 2005 serão mais 31 áreas (Grupo II) e em 2006 mais 12 áreas (Grupo III). Estes números poderão sofrer alterações em função de modalidades que em alguns casos permitem novos agrupamentos, mas demonstram desde já o quanto teremos que avançar para poder atingir o conjunto de cursos hoje autorizados a funcionar. Outro aspecto que merece atenção: as provas do ENADE serão aplicadas aos alunos de final do primeiro e do último ano do curso, permitindo, portanto, identificar com muito mais clareza o esforço dos cursos sobre a formação dos estudantes e o crescimento dos alunos durante a sua trajetória acadêmica.

No entanto, de nada adiantará a realização de avaliações de diferentes facetas da instituição se os instrumentos e processos não estiverem adequadamente integrados, ou mesmo se nos próprios instrumentos as diversas dimensões, categorias, indicadores e aspectos não estiverem devidamente articulados. A criação de uma comissão nacional – a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior — CONAES — com a tarefa de coordenar e supervisionar o SINAES — traz consigo as salvaguardas para que tal integração ocorra. Caberá à CONAES, por

exemplo, propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos de toda a avaliação, seja ela da instituição, do curso ou do desempenho dos estudantes, estabelecendo diretrizes organizacionais, elaborando políticas para a constituição de comissões, emitindo pareceres, articulando-se com os sistemas estaduais visando à construção de critérios comuns de avaliação e supervisão, evitando a balcanização da avaliação da educação superior e freando a balcanização do sistema de educação superior, já em avançado estágio em alguns casos. Estruturalmente, as condições para que os instrumentos, momentos e sistemas de avaliação sejam efetivamente articulados existem. O desafio está na articulação dos diversos atores – Secretaria de Educação Superior, Secretaria de Educação Média e Tecnológica, Secretaria de Educação a Distância, CAPES, INEP, Conselhos Estaduais, e na capacidade de convencimento da equipe que comandará o SINAES — a CONAES. A questão com certeza ultrapassa o âmbito técnico e é, portanto, um dos grandes desafios do novo sistema.

O deslocamento do centro da avaliação de uma simples prova para um conjunto diversificado de instrumentos permite lançar diferentes olhares sobre as instituições em particular e sobre a educação superior em geral.

Da mesma forma, a inserção de elementos descritivos e de valoração semi-qualitativa nos instrumentos não será tarefa fácil. Acostumados que estamos a instrumentos que supervalorizam os aspectos quantitativos (ver instrumentos de avaliação das condições de ensino e de avaliação dos centros universitários), esta questão sem dúvida será objeto de intenso debate, com fortes resistências de setores que sacralizam a objetividade e que frequentemente confundem o quantitativo com o objetivo. Trata-se, no entanto, de um esforço necessário para que os objetos e sujeitos da avaliação possam efetivamente produzir inferências e juízos não só sustentados em dados, mas também na coerência destes dados com os objetivos e planos institucionais. O SINAES deve evitar a sua transformação em um processo meramente burocrático; seu compromisso é com a criação permanente de condições objetivas para a produção sistemática de elementos de reflexão e crítica.

Uma das percepções subjacentes ao novo modelo de avaliação da educação superior brasileira – o SINAES – tem a ver com a idéia de que avaliar é mais do que soma, é mais do que acúmulo de dados, e é bem mais do que mensuração mecânica. Embora os elaboradores do SINAES sempre tivessem a clareza da importância dos dados e da necessidade de fontes confiáveis de informação e de instrumentos adequados para a sua coleta, houve também o entendimento, respaldado pela literatura especializada sobre a matéria, de que a avaliação, embora

construída com dados, jamais se esgota neles. A compreensão tem sido, portanto, a de que, assim como uma casa é construída de tijolos, a avaliação também precisa ser construída com dados, sem nunca, no entanto, esquecer que um amontoado de dados tem tanto a ver com avaliação quanto um amontoado de tijolos tem a ver com uma casa.

O deslocamento do centro da avaliação de uma simples prova para um conjunto diversificado de instrumentos permite lançar diferentes olhares sobre as instituições em particular e sobre a educação superior em geral.

Neste contexto, ganham relevância o papel interpretativo dos avaliadores, as suas inferências e seus juízos – o que justifica um programa continuado de capacitação de especialistas nas diferentes áreas do conhecimento para a tarefa de avaliação *in loco*. Isto significa capacitá-los não apenas para utilizar com eficiência o computador e dominar as rotinas a isso associadas. Significa, sobretudo, criar as condições para que os avaliadores, especialistas em suas áreas do conhecimento, possam mergulhar nas questões da avaliação e de estudá-la em

todos os seus limites e possibilidades. O desafio está, portanto, por um lado, em adequar os instrumentos existentes a esta nova concepção, redesenhando e aperfeiçoando o importante trabalho já realizado, em construir os instrumentos novos e necessários e, por outro lado, em assegurar que estes instrumentos possam ser utilizados por pessoas devidamente capacitadas como avaliadores. Novamente, a questão não é meramente técnica, mas também política e acadêmica. O sucesso destas alterações dependerá, em grande parte, de nossa capacidade de trabalhar estas tensões.

Uma das questões mais duramente criticadas pelos defensores da avaliação dita objetiva, através de exames de larga escala, foi a introdução no SINAES da auto-avaliação. As insinuações são de que este tipo de avaliação carece de seriedade e se presta mais para marketing institucional do que para a identificação de mérito e valor. Embora este tipo de crítica encontre algum respaldo na literatura (e.g. estudos de Stufflebeam), é bom lembrar, primeiro, que até hoje não se encontrou e provavelmente não se encontrará um modelo, um método ou mesmo uma técnica de avaliação totalmente imune aos interesses das pessoas e grupos diretamente envolvidos com a educação. E, neste sentido, é sempre importante lembrar que os interesses envolvidos na avaliação da educação superior não se restringem ao governo e às suas atribuições regulatórias de autorização, credenciamento, reconhecimento e supervisão. Não se restringem também ao mercado ou, ainda, aos interesses exclusivos da academia, dos seus alunos, pesquisadores e técnicos.

Na verdade, todos estes interesses, somados a outros, estão em jogo e, ao contrário de tentar calar estes interesses e de excluí-los do processo, há que se criar espaços legítimos para que se manifestem com toda a clareza para que, em justaposição e em contraposição a outros interesses, a sua legitimidade e a sua força possam ser aferidas. Um dos espaços privilegiados para que estes interesses se manifestem é a auto-avaliação, que, ao

O SINAES deve evitar a sua transformação em um processo meramente burocrático; seu compromisso é com a criação permanente de condições objetivas para a produção sistemática de elementos de reflexão e crítica.

contrário do que pensam os seus críticos, não resulta de interesses homogêneos, mas da tensão natural que faz a vida no campus. Por isso mesmo, a auto-avaliação, devidamente conduzida, é um extraordinário instrumento de promoção da auto-consciência e de “empoderamento” institucionais. Um dos desafios do SINAES está em desenvolver, através de programas de sensibilização permanente, a cultura da auto-avaliação, através das Comissões Próprias de Avaliação, previstas em lei, e das orientações da CONAES. Embora o SINAES entenda que a avaliação externa in loco deve ser sempre precedida de processos auto-avaliativos, fica claro que a cultura da auto-avaliação não poderá depender exclusivamente das demandas dos processos regulatórios. Há, pois, muito a ser feito para que a avaliação seja percebida no campus na sua dimensão formativa e pedagógica e não unicamente como uma exigência governamental.

Por fim, a meta-avaliação. Um sistema de avaliação como o SINAES, que pretende lidar com a complexidade da educação superior, respeitando a identidade das instituições, lançando sobre ela diferentes olhares, precisa assegurar que todo este esforço é, de fato, útil, vale a pena e merece os recursos humanos e materiais investidos. Para tanto é preciso, de tempos em tempos, parar para refletir sobre os instrumentos e métodos utilizados, sobre os agentes envolvidos, sobre os objetivos traçados, o cenário em que se opera. Será um dos desafios da CONAES definir estratégias para que o sistema possa se auto-avaliar e se redesenhar permanentemente. Neste sentido os padrões de avaliação da avaliação definidos, há alguns anos, pelo Joint Committee, são um bom começo. Se pudermos, de tempos em tempos, dizer que a avaliação foi útil para a melhoria do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão da educação superior, viável e prudente na sua forma de atuação, exata e confiável nos resultados que produziu e justa com os objetos e sujeitos da avaliação, teremos dado um bom passo no sentido de construir as salvaguardas para que o SINAES seja efetivamente um sistema de avaliação capaz de afirmar os valores acadêmicos e de revelar mais nitidamente os compromissos sociais e públicos da educação superior.