# Quem Tem Medo da Avaliação

Arnaldo Niskier

*Doutor em Educação; Professor Titular de História e Filosofia da Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; Membro do Conselho Federal de Educação (86-92) ; Membro Efetivo da Academia Brasileira de Letras.*

## I - Os Males do Corporativismo

Quem me faz a pergunta é a professora Fátima Cunha Ferreira Pinto, que acumulou uma belíssima experiência na educação pública brasileira: "Quem tem medo da avaliação? " Vamos tentar responder, com os dados que dispomos, a fim de colaborar para que se institua a avaliação essencial no ensino superior.

Antes, é preciso revelar algumas perplexidades, depois de quase 40 anos de vivência numa Universidade Pública. O corporativismo impede muita coisa, com posturas ideológicas ou político-partidárias que são, em geral, o melhor caminho para a acomodação ou a proteção a privilégios. A cegueira parece ter tomado conta das instituições públicas, com o abandono de certos valores que são fundamentais a empreendimentos que pretendem se constituir em usinas do conhecimento.

Tornou-se comum abordar as noções de Qualidade Total, o que pressupõe a adequada harmonia entre capacitação técnica (cada vez mais distante) e sensibilização humana (que se faz de modo distorcido). Assim, onde estará a sonhada qualidade mesmo parcial?

Com esse clima, a que se deve agregar o nefasto assembleísmo, não é de se estranhar a ocorrência que vivenciamos, no Conselho Federal de Educação. Este, apesar de criticado pelo seu proclamado "cartorialismo", quando na verdade o que faz é cumprir a lei, resolveu promover uma série de Seminários Nacionais. Foi iniciativa do seu então presidente, professor Fernando Afonso Gay da Fonseca, que nos incumbiu de coordenar os mesmos.

Falou-se em auto-avaliação ou na avaliação feita por intermédio de comissões externas. Isso preocupou muito o Conselho Federal de Educação, que se dispôs a estudar em profundidade o assunto. Depois de muitos meses de trabalho, veio à luz em 1989 o parecer assinado pelo Conselheiro Ib Gatto Falcão e aprovado por unanimidade pelo plenário do CFE. O seu destino? As gavetas dos gabinetes ministeriais. Nunca mais se soube do mencionado trabalho, que apenas desejava que se estabelecesse, para os cursos de graduação, com apoio da informática, um sistema de avaliação continuada ainda mais rigoroso que o da pós-graduação.

## II - A Democratização

Para o professor Eduardo Coelho, que foi presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), " a avaliação, a reciclagem, a democratização, não significam que todos os setores da sociedade estarão dentro da Universidade, mas o que se faz com o currículo, o que se faz com as linhas de pesquisa, o que se faz com o serviço extensional da Universidade tem que estar colocado a serviço das grandes maiorias, embora seja feito por uma elite intelectual que naturalmente é a única que tem condições de estar fazendo frente às demandas da educação superior."

O que isso tem a ver com a realidade brasileira? Tudo! Não podemos alcançar melhores resultados sem uma ampla reengenharia da nossa educação de 3° grau, com projetos, acompanhamentos e avaliações, num esforço coordenado e integrador. Somente assim poder-se-á aspirar a qualidade desejável, deixando-se de lado o primarismo de culpar o CFE pelos baixos níveis de ensino. Quem faz o controle tecnocrático dos cursos superiores, ou seja, quem exerce a necessária fiscalização é o MEC, com a precariedade conhecida.

Quando se quer comparar a avaliação dos cursos de graduação (praticamente inexistente) com o que se fez em nível de pós-graduação comete-se uma série de equívocos. A começar pelo fato de que a avaliação feita pela CAPES não é voluntária, a instituição precisa do conceito da CAPES para desenvolver as suas atividades e até mesmo obter recursos públicos para a sua expansão ou manutenção. É uma iniciativa bem sucedida, não há dúvida, pois não se faz com imposições, mas se a instituição não obtiver da CAPES um conceito acima de "C" dificilmente obterá recursos financeiros, bolsas de estudo ou convênios nacionais e internacionais.

Vale ainda um registro da experiência vivida no âmbito de atuação do Conselho Federal de Educação. A um dado momento, no Governo Sarney, resolveu-se paralisar inteiramente a concessão de novas autorizações. Era preciso reordenar o sistema de análise de cartas-consulta, a fim de assegurar, com o maior rigor, uma qualidade mais consentânea com os nossos sonhos de expansão econômica e social. E a medida, que perdurou por cerca de três anos, foi adotada também no Governo Collor, incorporada pelos ministros Carlos Chiarelli e José Goldemberg.

## III - Qualidade não depende de verbas

Uma certeza percorre o meio universitário: será difícil mudar alguma coisa se não se promover a adoção de um modelo de avaliação, com características a serem definidas. Não há mais sentido na proclamação do argumento de que "antes de qualquer avaliação, precisamos de mais verbas. Só depois é que nos abriremos à avaliação". Ouvimos esse despropósito num encontro de reitores, em Salvador, quando essa postura ganhou corpo e prevalência, como se mesmo as Universidades oficiais não tivessem o compromisso da qualidade, resguardada naturalmente a sua sagrada autonomia.

Devemos lembrar o que foi discutido na 46ª reunião plenária do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), em Santa Catarina, quando se fez referência ao ensino superior. O texto é elucidativo:

"Na organização do Sistema de Ensino Superior, devem ser respeitados o

pluralismo dos modelos institucionais e as vocações regionais.

- A universidade é o **locus** privilegiado para a pesquisa e o desenvolvimento científico e tecnológico.

- A universidade deve ser autônoma para exercer a plenitude de suas funções, no plano didático-científico-financeiro e administrativo; enfatiza-se o conceito de autonomia, sem soberania, em respeito aos compromissos com a sociedade.

- A universidade tem compromisso com os demais níveis de ensino e deve atender as necessidades da sociedade em termos de desenvolvimento nacional e regional".

Como o nosso tema é a avaliação, veja-se o que sobre ela o mesmo documento fez referência:

"A avaliação deve ser assumida, na universidade, como instrumento de melhoria de sua qualidade, ou seja, deve ser capaz de detectar aqueles pontos mais frágeis do organismo institucional e apontar os rumos de sua superação, com vistas a elevar o nível do seu desempenho em face dos seus compromissos sociais".

Sem prejuízo, pois, de questões igualmente essenciais, como a municipalização do ensino (que não pode existir sem a contrapartida de oferta generosa de recursos financeiros) a autonomia da universidade, o concurso vestibular, os recursos para a educação, a democratização da escola, etc, a questão da avaliação é premente, não pode ser retardada, em seu exame e implementação, sob pena de frustrar qualquer tentativa mais séria de oferecer ao ensino superior brasileiro, tão criticado, as indispensáveis salvaguardas de qualidade total.

## IV - As Críticas ao Modelo Único

Quando se aborda o tema avaliação, é justo que se pense o que se vai (ou se quer) avaliar. Por exemplo, há um convencimento nacional de que se deve abandonar a idéia do modelo único de universidade. Estruturas diversificadas, portanto mais ágeis, tornam-se aconselháveis.

Isto quer dizer que nem todas as universidades do país podem dedicar-se com êxito às atividades múltiplas de graduação, pós-graduação, pesquisa e extensão, com cursos diversificados, abrangendo a multiversidade de campo.

Não seria muito mais prático se houvesse uma especialização combinada com as necessidades levantadas do mercado de trabalho, analisada a vocação da região em que se insere a instituição de ensino superior?

Há que se fazer a opção por uma dessas vertentes, com o necessário compromisso qualitativo. Hoje se pede uma universidade "boa em tudo", como se isso fosse possível. Se é possível manter um notável curso de biotecnologia, numa determinada região geoeducacional, por que insistir em direito e letras, só para cumprir dispositivos burocráticos das normas em vigor? O Conselho Federal de Educação, com apoio do MEC, está revendo esses conceitos, em benefício de um maior rigor e também de um compromisso mais sério com a qualidade.

Podemos lembrar o exemplo da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, pioneira nos estudos de informática e que se especializou na matéria, formando profissionais de primeira qualidade no setor que mais cresce em nossa economia, particularmente no Rio de Janeiro, que se caracteriza por uma forte presença no setor quaternário da economia, o da criação tecnológica. Por que, então, exigir da PUC/RJ igual eficiência nos cursos de ciências humanas? Não será um desperdício?

Deve-se assinalar, em reforço a essa tese, o fato de estarmos duplicando esforços e recursos. Outras universidades poderiam se integrar ao circuito, cada uma delas com a especialização mais condizente, e aí poderíamos ter um conjunto de escolas superiores de grande qualidade, em lugar da atomização existente, sinônimo de uma quase mediocrização, incompatível com o que se deve esperar ou mesmo desejar de uma instituição universitária.

Sobre o assunto, o professor Paulo Renato Souza, da Unicamp, fez o seguinte comentário: "O modelo único de universidade funciona como escudo protetor do corporativismo, na medida em que oferece respostas iguais para situações inteiramente diferentes. Não pode dar certo."

Em função de todas essa considerações, crescem as iniciativas de implantar sistemas de avaliação em nossas universidades. A PUC de São Paulo anunciou que assim poderá sair de suas sucessivas crises. Tenta uma avaliação global, abrangendo a parte acadêmica e também a administrativa, "em que se dê conta de toda a diversidade da cultura puqueana." Para ter também o parâmetro externo, seus dirigentes arregimentaram avaliadores de outras instituições de ensino superior, como convém a um sistema que se pretende isento.

A Universidade de Brasília evoluiu para um sistema de auto-avaliação, a partir do curso de graduação em economia. Os critérios são estabelecidos pela universidade e têm o apoio do Ministério da Educação, que aprova a metodologia indicada, com a única exigência de que sejam publicados os resultados da avaliação. O MEC espera que o exemplo frutifique, como nos disse o competente professor Rodolfo Pinto da Luz, Secretário Nacional de Ensino Superior, ele mesmo com a experiência de ter exercido a reitoria da Universidade Federal de Santa Catarina.

Na USP, a sua câmara de pesquisa avalia o trabalho dos departamentos, numa espécie de auto-avaliação complementada por uma avaliação externa, para impedir que o corporativismo prejudique o processo. O que se espera é que a ação exógena não se limite aos conceitos discutíveis da revista "Playboy", por melhor que seja a intenção.

## V - Em Primeiro Lugar, o Corpo Docente

Desde 1990, a Faculdade Carioca, que iniciou suas atividades com o curso de tecnologia em processamento de dados, realiza um elogiável esforço pela qualidade do ensino. Recruta seus professores com o maior rigor e a eles propicia treinamentos especializados, com melhoria salarial subseqüente. Faz o mesmo com os seus cursos de economia e ciências contábeis, pois é a filosofia de sua direção. O corpo docente em primeiro lugar.

É sabido que os cursos de mestrado e doutorado são avaliados a cada dois anos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

(CAPES). Especialistas de todas as áreas do conhecimento são recrutados para formar as Comissões de Verificação, que distribuem os conceitos "A" a "E" (o menor) nas rigorosas visitas feitas às instituições para credenciar ou recredenciar os cursos respectivos. A avaliação é fundamental para a existência do curso, além de ser significativa para a distribuição de recursos financeiros e aumento, redução ou manutenção das cotas de bolsas.

O primeiro aspecto analisado é sempre o corpo docente, sua composição, qualificação, dimensão e dedicação (regime de trabalho). Observam-se ainda pormenores importantes como o número de professores visitantes e participantes, dependência de orientadores e relação orientando/orientador. A comissão observa ainda a estrutura curricular e analisa as atividades de pesquisa, com a produção docente e discente, dando ênfase à natureza, volume e regularidade; coerência com as áreas do curso e vinculação com as linhas e projetos de pesquisa. Em muitos casos, como vivi essa experiência na condição de coordenador do curso de mestrado em educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), que ajudei a criar, as exigências da Comissão Verificadora foram mesmo muito rigorosas, chegando a ponto de solicitar a reconceitualização do curso. Além disso, que foi atendido, os problemas centraram-se na ausência de uma biblioteca mais atualizada (problema de verba) e na falta de um número mais adequado de professores em regime de tempo integral (pouca adesão da reitoria ao projeto). De toda forma, graças à CAPES, o curso ganhou diversos e essenciais aperfeiçoamentos.

Se todos esses elementos são solicitados dos cursos de pós-graduação, e a experiência da CAPES é muito bem aceita pela comunidade universitária, por que não estender o processo aos cursos de graduação, se possível com obediência aos mesmos procedimentos?

## VI - Mecanismos de Avaliação

Uma das vantagens do estabelecimento de mecanismos de avaliação do ensino superior brasileiro poderia ser até de efeitos mercadológicos. Se os seus milhares de cursos fossem classificados por intermédio de conceitos, os alunos que ingressassem no 3º grau saberiam de saída se estavam freqüentando um curso "A" ou "E". Isso naturalmente interferiria nos exames vestibulares (a procura) e até no valor de mercado dos diplomas respectivos. Por que não?

Com a finalidade de orientar decisões da Secretaria de Ensino Superior do MEC, com vistas ao processo de avaliação, foram criados os "Termos de Referência para implantação das atividades de avaliação." O documento, em fase exploratória, parte de premissas fundamentais, entre as quais destacamos:

**1)** As ações objetivas de avaliação devem ser conduzidas com cautela, evitando-se, a curto prazo, medidas tendentes à elaboração de listas classificatórias de cursos, unidades ou estabelecimentos ou a vinculação dos resultados da avaliação a procedimentos ou decisões no campo da alocação de recursos;

**2)** Será dada prioridade à análise e aprovação de projetos que tenham como escopo o desenvolvimento de métodos, processos e critérios de avaliação de qualidade do ensino ou do desempenho institucional de estabelecimentos que o oferecem ou sobre eles decidam, procurando-se criar condições e espaços para a sua prática e crítica e, principalmente, fomentando ao máximo a divulgação

de seus resultados (de tal forma que, no menor espaço de tempo possível, alguns indicadores básicos possam ser avaliados, reconhecidos e aceitos não só pela própria comunidade do ensino superior como também por organismos ou segmentos sociais próximos);

**3)** É de importância fundamental a indução à sistematização, não tanto de procedimentos, mas seguramente, de informação - propiciando condições para sua imediata decodificação, de modo a criar, assim, formas de "conversação" dentro do sistema. Isto permitirá que os resultados produzidos possam ser contextualizados, evitando-se os riscos de comparações descabidas ou de julgamentos de valor impróprios ou injustos;

**4)** As atividades de pesquisa e experimentação serão fortalecidas no interior dos próprios estabelecimentos, ora a partir do apoio técnico e financeiro à sua implementação ou adoção, ora a partir do estímulo à criação de mecanismos permanentes dedicados à sua promoção e crítica. Neste último caso, enquadra-se o esforço de compartilhamento com alguns outros organismos e estabelecimentos de ensino e pesquisa em direção à viabilização de núcleos de estudos, centros de investigação ou institutos de crítica e validação de métodos, processos, critérios e indicadores de qualidade ou de desempenho.

Recomenda-se uma análise cuidadosa da estrutura, organização e funcionamento do sistema como um todo, bem assim o aprimoramento das relações entre o MEC e o CFE, além de estabelecimentos federais de ensino superior, com a saudável preocupação de estimular o retorno social dos dispêndios feitos dentro das políticas e programas governamentais de estímulo à formação e à pesquisa.

No que se refere ao aprimoramento das relações entre o MEC e o CFE, trata-se de um velho sonho dos nossos educadores, pois os atritos são constantes. Além dos que têm interesse na discórdia, há uma incompreensão generalizada a respeito do papel desempenhado pelo Conselho, que é o grande órgão normativo da educação brasileira, não lhe cabendo qualquer tarefa de fiscalização. Esta é obrigação do MEC, que, por circunstâncias diversas, não se tem desincumbido de forma conveniente desta tarefa, que se faz através das suas mal aparelhadas Delegacias Regionais. É algo de suma importância, que merece atenção especial.

Para a implementação da proposta aqui enunciada, o MEC mostrou estar disposto a prestar assistência técnica e financeira, que se refletiria também no apoio à publicação e distribuição de material informativo e no estímulo à implantação de núcleos, centros ou institutos vocacionados para diferentes aspectos da avaliação, buscando-se com isso implantar mecanismos especializados e permanentes, com grau de independência suficiente para garantir-lhes adequado nível de credibilidade."

## VII - O Estímulo à Avaliação

A cultura do sistema de ensino superior não parece estar aberta aos esforços da avaliação. Teoricamente foram mencionadas prioridades na política de estímulo à avaliação, como as que foram listadas pela Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação e do Desporto:

**a)** Eqüidade e seletividade dos processos de acesso e das condições de permanência do estudante de cursos de graduação oferecidos por diferentes estabelecimentos, em diferentes regiões e localidades;

**b)** Formação básica e geral do estudante de diferentes estabelecimentos e cursos, condições e circunstâncias capazes de estimular o aprendizado nesse nível de estudos ou de identificar talentos para a pesquisa, para a docência ou para o exercício de determinadas profissões;

**c)** Infra-estrutura disponível nos estabelecimentos de ensino e sua relação com o ensino em determinadas carreiras: recursos didáticos e pedagógicos e prática, inclusive os relacionados com a formação profissional, a integração ao mercado de trabalho e a iniciação à pesquisa ou a extensão;

**d)** Desempenho acadêmico, avaliação de aprendizagem durante o curso e ao seu final; análise e interpretação das relações praticadas em salas de aula, laboratórios, bibliotecas, etc;

**e)** Requisitos técnicos e profissionais exigíveis dos profissionais formados vis-a-vis o currículo do curso, a qualificação do corpo docente, a infra-estrutura disponível e os recursos didáticos e pedagógicos utilizados;

**f)** Desempenho profissional de egressos em face dos perfis de recrutamento de empregadores, condições de mercado de trabalho, capacidade de adaptação no emprego e de ascensão na carreira;

**g)** Impacto comunitário e regional produzido pelo estabelecimento ou cursos e serviços por ele oferecidos; potencial de utilização dos recursos disponíveis; capacidade de interação e integração do estabelecimento ou de programas por ele mantidos com as necessidades do desenvolvimento local ou regional;

**h)** Produção científica e suas relações com o ensino de graduação e com o desenvolvimento local, regional, nacional ou universal;

**i)** Estrutura, organização e funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior: capacidade de geração de recursos e de utilização de receitas nas atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão, da assistência ao estudante e à comunidade;

**j)** Eficiência e efetividade dos procedimentos administrativos praticados e suas relações com a estrutura de poder dentro da organização;

**l)** Outras dimensões de qualidade e de desempenho que venham a ser consideradas;

**m)** Estrutura, organização e funcionamento do sistema de ensino superior, legislação e normas de ensino, políticas educacionais em vigor e seus reflexos sobre os diversos componentes;

**n)** Políticas governamentais correlacionadas: de empregos e salários, de ciência e tecnologia, de desenvolvimento industrial, etc.

É claro que os técnicos envolvidos na prática da avaliação devem lutar para obter esse elenco citado de informações, mas é tarefa praticamente desumana, num país cujo orçamento é votado, para o mesmo ano, no mês de setembro.

Qual é a nossa política de ciência e tecnologia? Se temos somente 30 mil pesquisadores, como chegaremos aos 150 mil que são hoje necessários? E o desenvolvimento industrial? Como acabar com a ociosidade da indústria brasileira, hoje situada em torno de 32%? E como assegurar uma tecnologia de primeiro Mundo ao nosso parque industrial? São perguntas de resposta difícil, mas não custa sonhar com o dia em que esta utopia puder se transformar em realidade. A solução passa necessariamente pela redefinição da universidade brasileira (ou a sua reengenharia). A avaliação precisa estar a par de todos esses elementos e, quem sabe, representar o fator essencial de renovação.

## VIII - Metas a Serem Alcançadas

Todos os procedimentos propostos, ainda que de forma embrionária, têm metas muito claras a serem alcançadas a curto e médio prazo. Os técnicos do Ministério da Educação ficariam felizes se fossem atingidos os seguintes objetivos:

**1)** Elaboração de um catálogo bibliográfico sobre métodos, processos e critérios aplicáveis à avaliação, relatórios de pesquisa e de avaliação de resultados, experiências nacionais e internacionais nesse campo;

**2)** Produção de ensaios, monografias, artigos e outros documentos relativos à matéria;

**3)** Validação de indicadores tradicionalmente utilizados para efeito de análise de qualidade e de desempenho;

**4)** Definição de procedimentos voltados para a construção e manutenção de bases de dados utilizáveis na construção de indicadores ou na execução de outros projetos de avaliação;

**5)** Criação de mecanismos ágeis de disseminação de informações técnicas relativas a procedimentos avaliativos;

**6)** Instalação de núcleos, centros ou institutos de pesquisa, desenvolvimento e assistência técnica no campo da avaliação da qualidade do ensino e do desempenho institucional de estabelecimentos de ensino superior;

**7)** Execução de projetos-piloto, em caráter experimental, e de projetos de atividades que venham a ser considerados já como parte do processo de incorporação da avaliação como procedimento de rotina;

**8)** Fortalecimento de mecanismos destinados à promoção de avaliações externas (tais como as Comissões de Especialistas do Ministério e os Conselhos Profissionais e Associações de Ensino em áreas específicas, dentre outros);

**9)** Desencadeamento de programas de formação de pessoal envolvido em atividades de avaliação;

**10)** Acompanhamento próximo de experiências conduzidas em outros países, visando ao intercâmbio de experiências e, eventualmente, a promoção de assistência técnica;

**11)** Criação de mecanismos próprios para canalização de informações resultantes de processos avaliativos desde a sua origem até todo o sistema e deste para a sociedade;

**12)** Desenvolvimento de estudos prospectivos, elaboração de análises comparativas e desenho de cenários alternativos futuros para cada área de ensino e segmento do mercado de trabalho ou setor de atuação profissional liberal, bem como desenvolvimento de propostas de ensino com eles compatíveis;

**13)** Implementação de projetos de avaliação de qualidade do ensino e de desempenho institucional, bem assim de análise crítica das políticas públicas atuais - seus propósitos e sua implementação.

Como se vê, do ponto de vista teórico, alguns passos foram dados no sentido de valorizar a avaliação e a auto-avaliação. A esses elementos aqui enunciados, com o fito de facilitar a discussão dos mesmos, poderíamos agregar o emprego, dadas as nossas grandes dimensões territoriais, da metodologia da educação à distância. Se a televia para a educação encontra receptividade universal - e aqui no Brasil tem a ampla e decisiva adesão da Embratel, com o seu satélite doméstico de telecomunicações - por que não colocar esse programa como uma das prioridades no esquema de avaliação continuada? A formação do pessoal envolvido em atividades de avaliação poderia contar com esse imenso reforço, a que se poderia somar, se for o caso, o emprego até mesmo de canais de rádio e televisão. Já existem meios, falta apenas a vontade política, que é decisiva.

## IX - Forma Permanente de Avaliação

Não é de hoje o clamor pela qualidade do ensino superior brasileiro. O Decreto n. 87.911/82 estabeleceu algumas medidas para o seu ordenamento, tais como atendimento satisfatório às necessidades locais de ensino de 1° e 2° graus; a necessidade social segundo indicadores específicos; a comprovação de meios de atender à instalação, a manutenção e funcionamento dos cursos pretendidos.

Além dessas medidas, havia sido suspensa a autorização de novos cursos para uma tomada de posição, diagnóstico e estabelecimento de estratégias visando a conter o exagero da demanda e as distorções existentes, o que acabou provocando excesso de vagas em determinados cursos sem procura e falta em outros, emergentes, onde a relação candidato/vaga chegou, em alguns casos, a 20/1.

Sociedade pluralista, crise e realismo são indicadores que levam a aceitar o fato de que houve uma mudança de clientela, com uma escola superior acessível às massas, não se podendo negar seus reflexos na elevação do nível de nossa população.

É oportuno lembrar que o MEC destina quase 60% dos seus recursos orçamentários ao ensino superior, mas não conhece a rubrica destinada à avaliação pedagógica do ensino de 3° grau. A tarefa de avaliação, como se tem visto, deve ser exercida com maior nitidez, abrangendo escolas públicas e particulares, sem distinção, mediante uma ação orientadora permanente e preventiva.

O controle burocrático centralizado não garante a qualidade, da mesma forma que as profundas diferenças entre as instituições não asseguram correspondência entre os conteúdos dos cursos e os diplomas almejados. Na realidade, a doença que acomete o nosso ensino superior não é incurável - e muito menos ocorre apenas nesse grau.

As dificuldades da educação brasileira são fundamentalmente conseqüência

da situação do país. A crise econômica acentuada nos últimos anos é geradora de crises morais e intelectuais, além de outras de natureza sócio-cultural. Pode-se afirmar que no cerne da crise da universidade está um sistema econômico injusto e gerador de privilégios, com a existência sem perspectiva de 32 milhões de miseráveis, numa nação que se orgulha de ser a 9ª economia do mundo ocidental.

A universidade não merece ser vista apenas como mais um problema a resolver, e sim transformar-se em peça essencial na busca do crescimento equilibrado. Mesmo com a sua falta de coerência interna, as universidades brasileiras devem participar do esforço de reconstrução da nossa sociedade. Certamente, isso será possível a partir de uma ampla reformulação do que pretendeu a Lei 5540/68 nascida num período conturbado da vida nacional.

Por nosso intermédio, o Conselho Federal de Educação teve a iniciativa de convocar um Seminário Nacional de Avaliação do Ensino Superior, em 1990, que reuniu os principais dirigentes das universidades brasileiras. Pediu-se que se transformasse o Seminário no Fórum Permanente de Debate sobre Avaliação das Universidades (sugestão do então reitor Cristovam Buarque, da Universidade de Brasília), a fim de que se atacasse o binômio indiferentismo-ociosidade hoje vigente. Por que não avaliar periodicamente os projetos educacionais das nossas universidades? Deseja-se transformar as instituições de ensino superior em usinas de produção do saber, e não em simples fornecedores de diplomados para um mercado de trabalho fluido. É por isso que se pede um sistema permanente de avaliação, a fim de assegurar plenamente a qualidade e a seriedade do processo.

## X - Normas para Avaliação Continuada

O tema avaliação foi sempre uma preocupação dos membros do Conselho Federal de Educação. Nada menos de sete indicações foram apresentadas em seu plenário, todas elas abordando aspectos indispensáveis à implantação do processo. Sentindo isso, como Presidente da Câmara de Ensino Superior, em 1989, instituí uma Comissão, integrada pelos Conselheiros Ib Gatto Falcão, Jacks Grinberg e Zilma Gomes Parente de Barros, para estabelecer normas para a avaliação continuada dos cursos superiores de graduação. Assim nasceu um documento histórico (Parecer 710/89), aprovado em plenário no dia 30 de agosto de 1989, acompanhado de um bem elaborado projeto de Resolução, atualizando a legislação anterior e aduzindo dispositivos capazes de assegurar a execução das providências constantes das Indicações apresentadas, todas elas válidas e oportunas (A Indicação nº 5/88 é de nossa autoria).

O trabalho inovou ao dedicar especial atenção ao processo de avaliação da qualidade, concebida em três fases, definindo-lhes as metas, diretrizes e fundamentos, como também criando serviço específico para a boa execução dos propósitos pretendidos. Cuidou de instituir a norma de fixação de conceitos de desempenho, estimulando as instituições a uma construtiva emulação.

O projeto não esqueceu do perfil profissiográfico dos educandos, consideradas as disparidades regionais e os múltiplos desafios da geografia e dos núcleos populacionais, das condições sociais, etc. Procurou-se prover o CFE de universo indispensável de informações capazes de transmitir aos seus órgãos judicantes o conhecimento da realidade dos problemas que lhes são submetidos.

Inaugura o projeto a sistemática da supervisão, da verificação progressiva e periódica, da avaliação continuada, prevendo e prevenindo carências, distorções e desentendimentos e assegurando, pela permanente atenção e conhecimento da vida da instituição, a atualização técnica e científica, a integração pedagógica, contribuindo, em última análise, para o aperfeiçoamento do processo educativo. Para tudo isso, contaria com os recursos da tecnologia e da informática.

O Projeto de Resolução, que acompanhou o parecer, igualmente aprovado pelo plenário do CFE, fixava normas para a avaliação continuada do padrão de qualidade dos cursos de graduação, criados ou autorizados a funcionar nas instituições de ensino superior vinculadas ao Sistema Federal de Ensino. Por ter sido incompreensivelmente engavetado, vale a pena conhecer pormenores do que pretendia o Conselho Federal de Educação.

A sistemática da avaliação, por exemplo, compreenderia três fases distintas:

a) supervisão

b) verificação

c) avaliação.

A fase de supervisão, de caráter preventivo, seria aquela processada periodicamente pelos órgãos próprios de assistência técnica do MEC, com o objetivo de evitar ou corrigir eventuais falhas no funcionamento das IES. Seria exercida, direta ou indiretamente, por intermédio de análise de relatórios informativos, elaborados anualmente pelas IES contendo informações sobre o funcionamento dos cursos de graduação por ela mantidos (perfil profissiográfico do diplomado, estrutura curricular, metodologia do ensino/aprendizagem, avaliação do rendimento escolar, recursos humanos, biblioteca, etc).

A fase de verificação teria por objetivo comprovar, periodicamente, a regularidade de funcionamento dos cursos de graduação. Nela haveria a participação de Comissão Especial designada pelo CFE, para observações **in loco**. A periodicidade teria limite máximo de cinco anos. A declaração de regularidade do curso, feita pelo CFE, seria condição indispensável à validade dos diplomas para qualquer efeito.

A terceira fase, ou seja, a de avaliação consistiria essencialmente na atribuição periódica, por parte do CFE, de conceito sobre o desempenho do curso, julgado em função dos seus objetivos e segundo indicadores de qualidade, assumidos como padrão de excelência. Pensamos que o CFE poderia contar com especialistas, recrutados nas áreas de atuação dos cursos, para proceder à avaliação mencionada.

Pensou-se também nas conseqüências de todo esse trabalho. Assim, quando os resultados das fases de supervisão, verificação e avaliação indicarem qualquer irregularidade no funcionamento da IES ou insatisfatório desenvolvimento das atividades curriculares do curso, o CFE determinaria a adoção de medidas cabíveis. E para tornar o esquema ainda mais efetivo, o Conselho Federal de Educação criaria um serviço especial de apoio ao processo de avaliação continuada do padrão de qualidade do ensino de graduação, que operaria com as seguintes atividades essenciais:

**a)** organização de dossiê relativo a cada IES e aos cursos de graduação por ela mantidos, com as respectivas informações, permanentemente atualizadas;

**b)** análise dos relatórios anuais elaborados pelas IES a atualização das respectivas informações;

**c)** envio à Câmara de Ensino Superior do CFE das conclusões das análises procedidas, com as anotações pertinentes, para conhecimento da Câmara, que poderá determinar a adoção das providências que se fizerem necessárias.

Embora com tão preciosas finalidades, veja-se como são intrincadas as teias do poder. O Conselho Federal de Educação, tão criticado pelo que seria a sua grande vulnerabilidade, ou seja, a excessiva liberalidade na autorização de novos cursos e universidades, pela sua unanimidade, propõe ao Ministério da Educação um esquema completo de controle e avaliação, mas não obtém êxito. Uma das explicações dadas à boca pequena, na ocasião, é quase inacreditável: é melhor entregar essa avaliação a um organismo privado estranho ao processo, para que não haja favorecimento desta ou daquela instituição, por pressão política. E esse Instituto, então, estaria infenso a essa pressão? Quais seriam os seus dirigentes? De que forma viveria a organização para que tivesse assegurada a sua independência? São perguntas que, infelizmente, ficaram sem resposta.

## XI - Conclusões

Se comparados com a Europa, por exemplo, os cursos superiores brasileiros fazem parte de uma história recente. Em 1920, para atender ao capricho do Rei Alberto I, da Bélgica, que precisava ganhar o título de Doutor Honoris Causa, criou-se na Praia Vermelha a Universidade do Rio de Janeiro, que era apenas uma ficção.

A revolução de 1930 com Francisco Campos à frente do Ministério da Educação e Saúde Pública, facilitou a generalização da escola superior, embora a sua famosa reforma tenha admitido fosse instituído um sistema universitário. Surgiram assim as Universidades de São Paulo (1933, tendo por fulcro a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras) e a Universidade do Distrito Federal (1935, com a criatividade de Anísio Teixeira), ambas representativas da adoção de um novo modelo de ensino superior.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que já tem a sua nova versão aprovada desde o dia 13 de maio de 1993 na Câmara dos Deputados, mas que ainda depende da manifestação explícita do Senado da República, definiu a universidade como um conjunto de estabelecimentos isolados, unidos por uma administração central. A preocupação volta-se para os laços administrativos, estruturais, orgânicos, em rígida hierarquia. Carece a instituição universitária de um sentido mais moderno que lhe deve ser inerente.

A reforma universitária de 1968 estabeleceu como princípio que o ensino superior só seria ministrado em universidades e, excepcionalmente, em escolas isoladas. Com isso, houve uma elevação progressiva de vagas no ensino superior, com o aumento de matrículas em cursos nem sempre prioritários para o desenvolvimento econômico e social.

O advérbio "preferentemente" da Reforma Francisco Campos, transmudado na excepcionalidade da lei 5540/68, abriu caminho para a implantação de mais escolas particulares de nível superior, nem todas infelizmente com o resguardo da natural preocupação com os padrões de excelência. Hoje, o alunado da rede privada corresponde a 75% do total existente no país.

As pressões por mais vagas coincidiram com o período revolucionário iniciado em 1964, e não seria exagero admitir que a expansão explosiva do ensino superior nessa época visava ao objetivo de diminuir a efervescência das massas estudantis. É o que explica o aproveitamento praticamente indiscriminado dos chamados excedentes, um estímulo às avessas ao aperfeiçoamento da nossa educação superior. Os excedentes dos vestibulares, quando concluíram os seus cursos, tornaram-se excedentes profissionais, pois boa parcela deles foi rejeitada pelo mercado de trabalho, dada a precariedade de sua formação acadêmica.

Houve um crescimento desordenado de escolas isoladas, mas é verdade também que a demanda se ampliou em progressão geométrica. As escolas oficiais não tinham como se expandir em virtude dos seus clássicos problemas de verbas. Foi aí que a iniciativa particular encontrou a brecha para sua expansão, como disse, nem sempre com a garantia da qualidade que seria de se desejar.

Frise-se ainda que o ensino médio, etapa natural para o superior, está majoritariamente em mãos da iniciativa privada. Os poderes públicos têm dado muito pouca importância a essa etapa da educação, existindo mesmo os que consideram o 2° grau como um "ensino órfão no Brasil". Se é assim no ensino médio, por que haverá restrições essenciais à presença dos particulares no ensino superior?

O que se deseja é a preservação de padrões mínimos de qualidade, afastando para longe o fantasma do que possa representar um facilitário. O diploma de qualquer maneira ou a qualquer custo. As medidas legais, baixadas paulatinamente para tentar corrigir as distorções verificadas no 3° grau, têm sido apontadas como comprometedoras da qualidade do ensino superior, especialmente por que se generaliza a idéia de que todos os seus males são devidos à baixa qualidade das escolas particulares, expressão que merece enfáticos reparos. Há boas escolas públicas e há boas escolas particulares. A generalização é injusta.

Conclusivamente, podemos afirmar que é indesejável um crescimento geral no ensino superior sem a garantia da qualidade, o que hoje se alcança, conforme estudos de Deming, pela adequada harmonia técnica (o que é materialmente atingido, desde de que haja essa decisão política) e a sensibilização humana, característica bem mais difícil, num país que ainda não acordou para a importância da educação como fator de aceleração do seu progresso.

Todas as ações de valorização da avaliação continuada dos cursos superiores, com a ampla adoção das facilidades trazidas ao mundo pelas excelências da informática, devem ser abençoadas. Estima-se, por isso mesmo, que os estudos realizados com tanta competência e espírito público pelos membros do Conselho Federal de Educação possam ser devidamente retomados, a fim de que se implante no país um esquema adequado de avaliação, com vistas ao aumento da eficiência e da eficácia das nossas instituições de ensino superior (IES).

## RESUMO

*Há uma discussão crítica, no Brasil, em torno das noções de avaliação, abrangendo especialmente o ensino superior. Se o processo funciona de forma adequada na pós-graduação, por que não pode ser implementado nos cursos de graduação? Por que os receios?*

*Neste ensaio, procuramos com a a experiência de ter presidido durante três anos a Câmara de Ensino Superior do Conselho Federal de Educação, analisar possíveis causas e fornecer elementos preciosos para localizar as resistências à implantação da avaliação no ensino superior brasileiro.*

*É preciso conhecer também as razões pelas quais foi engavetado pelo Ministério de Educação um estudo do Conselho Federal de Educação, propondo novos mecanismos de avaliação continuada do ensino superior brasileiro. Quando ele foi elaborado, o CFE recebeu sinais altamente positivos do MEC, mas o estudo foi bombardeado pelas autoridades de então, jamais tendo curso a sua análise. É por isso que se pergunta enfaticamente quem tem medo da avaliação, num país que parece ter mesmo ojeriza a essa palavra.*


## Referências Bibliográficas


**DOCUMENTA.** Brasília, D.F., n. 346, out. 1989.

**ENSAIO:** Avaliação e Políticas Públicas em Educação. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, out./dez. 1993.

**HINGEL, Murílio Avelar.** Universidade: a autonomia necessária. *Educação Brasileira,* Brasília, D.F., v. 14, n. 29, p. 11-5, jul./dez. 1992.

**NISKIER, Arnaldo.** *Educação em primeiro lugar.* 4. ed. São Paulo: Moderna, 1992.

**NISKIER, Arnaldo.** *SOS Educação.* Rio de Janeiro: José Olympio, 1991.

**PINTO, Fátima Cunha Ferreira.** *Administração da escola:* uma gerência inovadora. Rio de Janeiro: Bloch, 1985.

**RAMOS, Cosete.** *Pedagogia da qualidade total.* Rio de Janeiro: Qualitymark, 1994.

**TOWNSEND, Patrick.** *Compromisso em qualidade.* Rio de Janeiro: Campus, 1991.