



ESTUDOS 40

JOSÉ CARLOS ROTHEN³²

Introdução

Durante a década de 1990, a avaliação da educação superior era a principal política pública para este setor. A partir da previsão legal da realização do Exame Nacional de Curso (Provão), em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, as avaliações se tornaram visíveis à sociedade brasileira. A questão da qualidade da educação superior e a definição dos melhores instrumentos para medi-la esteve presente tanto no governo, como nas Instituições de Educação Superior e até na imprensa em geral.

A avaliação das instituições da educação superior não consistiu em uma novidade, pois já no final da década de 1970 se têm as primeiras experiências desse tipo e a constatação da sua necessidade. Com o Provão, entretanto, é inédita a vinculação da avaliação com a regulação do sistema. Esta vinculação sofreu forte críticas, principalmente pela falta de articulação dos instrumentos utilizados para avaliar as instituições e os seus cursos.

No início do primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva, a articulação dos processos de avaliação com a regulação foi posta em questão. Após diversos embates nos bastidores do governo, foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaesd), por meio do qual se

³² Professor da Universidade Federal de São Carlos (UFScar). jcr3219@yahoo.com.br

pretendia separar parcialmente os processos de avaliação dos de regulação. Contudo, durante os anos que se seguiram do governo Lula e dos primeiros anos do Governo Dilma Rousseff, o Sinaes foi gradativamente sendo alterado, de forma a resgatar a estrutura das políticas anteriores (BARREYRO, ROTHEN, 2006).

Neste texto tem-se por objetivo explicitar e analisar criticamente a atual vinculação da avaliação com a regulação da educação superior. Em um primeiro momento, apresentarei algumas noções gerais do que é a avaliação que sustentaram as análises aqui realizadas; em um segundo momento, os antecedentes do Sinaes dos quais eles herdou as suas principais características; no terceiro momento, a evolução do Sinaes durante o governo Lula; na quarta parte, a análise da estruturação do atual modelo; como conclusão, apresentarei algumas recomendações ao Ministério da Educação e à Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES).

1. Avaliação regulatória e avaliação educacional

A avaliação é uma atividade humana pela qual direcionamo-nos para a realidade e atribuímos valores a ela. Os valores podem ser econômicos (barato/caro), estéticos (belo/feio), éticos (bom/mau), pragmáticos (útil/inútil), intelectuais (criatividade, inteligente) etc. A avaliação é uma ação que depende das escolhas dos indivíduos que a realizam, sendo estas marcadas pelos seus objetivos e como estes hierarquizam os diversos valores. Desta forma, a atribuição de um valor (avaliar) não é uma atividade neutra e estritamente objetiva.

Como nos outros campos, na educação a avaliação pode ter diversas finalidades. Aqui destaco três: fins regulatórios, fins educativos e fins de monitoramento. As de fins regulatórios normalmente estão direcionadas à concessão ou não de privilégios. Por exemplo, a concessão de bolsas, a aprovação em disciplinas; o direito de ingressar em instituições de ensino (vestibular); a permissão do exercício de profissões; o credenciamento de instituições e o reconhecimento de seus cursos.

Em um Estado de direito, estas avaliações exigem a utilização de referências previamente conhecidas – por exemplo, os concursos vestibulares costumemente utilizam como referência os conteúdos das disciplinas do ensino médio e uma pontuação mínima para o estudante ser classificado. Além disso, a aprovação está diretamente relacionada à comparação do desempenho entre os concorrentes.

As avaliações com fim educacional estão intimamente ligadas com o processo educacional, permitindo que os atores envolvidos aumentem o seu autoconhecimento, facilitando o reforço, ou a correção, ou, ainda, o abandono de determinadas práticas. A referência dos processos avaliativos, em uma sociedade com aspirações democráticas, é construída pelos agentes diretamente envolvidos e pela sociedade na qual estão inseridos. Além de atribuir um valor, a avaliação educacional permite

que os envolvidos conheçam os valores que lhe são importantes e, muitas vezes, isso faz com que abandonem alguns valores e assumam outros.

As avaliações com fim de monitoramento são aquelas que resgatam as ideias de qualidade total e visam controlar se procedimentos preestabelecidos estão sendo cumpridos e se o produto final tem a qualidade esperada.

Diferentemente da avaliação regulatória – que em muitos momentos exige um resultado simples (aprovado/reprovado) –, na avaliação educacional os resultados normalmente exigem pareceres longos, indicando virtudes/problemas e apontando para soluções. É importante destacar que mesmo que a avaliação regulatória emita resultados simplificados para poder efetivamente ser aplicada, isto não significa que os procedimentos também sejam simplificados, pois para realidades complexas, nas quais diversos valores estão presentes, a avaliação regulatória tem de utilizar procedimentos que consigam captar esta realidade e com justiça conceder ou não privilégios. Por sua vez, o monitoramento utiliza-se de poucos indicadores gerais, que normalmente são numéricos.

As avaliações regulatória e educativa podem utilizar dos mesmos procedimentos, mas com objetivos diferentes. Muitas vezes não é possível ou economicamente viável separar totalmente as duas avaliações. Por exemplo, um professor comprometido com a aprendizagem de seus alunos utiliza da avaliação como instrumento educacional, mas como ele está inserido em um contexto institucional que exige que ao final do curso seja informado à secretaria um resultado com fim regulatório, é comum que sejam utilizados os mesmos instrumentos de avaliação tanto para uma como para outra finalidade.

A realização simultânea da avaliação educacional e regulatória incorre em alguns riscos: a) a priorização da avaliação regulatória em detrimento da educacional, b) o uso coercivo da avaliação, c) a utilização, como ocorre no monitoramento, de procedimentos avaliativos extremamente simplificados para atender às finalidades regulatórias.

O uso de uma mesma avaliação para fins educacionais e regulatórios deve implicar na compreensão daqueles que avaliam que eles são fundamentalmente educadores e não juízes.

2. Heranças recebidas pelo Sinaes

O Sinaes é uma herança direta de duas políticas de avaliação de educação superior desenvolvidas na década de 1990: o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub) e o Exame Nacional de Cursos, conhecido como Provão. Em linhas gerais o Paiub pode ser caracterizado como uma proposta primordialmente com objetivos educacionais; por sua vez, o provão, com objetivos regulatórios.

PAIUB³³

No âmbito do Ministério da Educação, tendo como base propostas apresentadas pela comunidade acadêmica, em 1993, foi implantado o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). O documento base do Paiub apresentava três objetivos para a avaliação: “a) um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico;b) uma ferramenta para o planejamento e gestão universitária; c) um processo sistemático de prestação de contas à sociedade.” (BRASIL, 1993)

Os dois primeiros objetivos estavam relacionados ao autoconhecimento institucional e consequente aperfeiçoamento das atividades administrativo-acadêmicas, o terceiro se relacionava à compreensão de que as instituições de educação superior têm de prestar contas à sociedade.

O Paiub não era um programa compulsório de avaliação, ou seja, as instituições não eram obrigadas a participar dele, participação que consistia, portanto, de ato político/administrativo voluntário. A participação no programa iniciava com uma proposta de autoavaliação institucional que era encaminhada a uma Comissão Nacional que, por sua vez, realizava a meta-avaliação das propostas. Após a autoavaliação e a elaboração do relatório final, eram realizados procedimentos de avaliação externa com o objetivo de corrigir as distorções inerentes a autoavaliações.

É marcante na proposta do Paiub a ideia de que a avaliação inicia com a explicitação dos valores internos da instituição, ressaltando a sua autonomia. O que não significaria independência e/ou isolamento institucional, pois a autoavaliação sempre seria confrontado com a visão externa.

Outro princípio fundamental é a ideia de que as Instituições de Educação Superior não seriam apenas a soma de cursos de graduação e pós-graduação, mas consistiriam instituições únicas com culturas próprias com diversos cursos e outras atividades. Desse modo, a avaliação não teria uma dinâmica fragmentada de elementos isolados.

Como herança do Paiub destaco que a avaliação:

- é institucional, isto é, da instituição como um todo;
- é um processo político de adesão voluntária;
- inicia-se com um processo de autoavaliação;

³³ As informações apresentadas nesta seção tomam como fonte o texto intitulado “Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do Paru, CNRES, Geres e Paiub” de Barreyro e Rothen (2008).

- tem como objetivos prestar contas à sociedade e promover a melhoria dos processos administrativos e acadêmicos.

O Provão

O Exame Nacional de Cursos (ENC, o Provão) é a ação mais visível da aplicação na Educação Superior dos princípios da Reforma do Estado promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso. De forma simplificada, a Reforma do Estado tinha como objetivo aumentar a capacidade do Estado em elaborar políticas públicas, e, para isso, alinhado às ideias do Consenso de Washington³⁴, compreendia que o Estado deveria afastar-se da execução de atividades que poderiam ser realizadas pela iniciativa privada. O Estado teria a sua ação restringida à elaboração de políticas públicas e à regulação em sentido amplo. Importante destacar que, na proposta da reforma do Estado, a ação técnica dos agentes reguladores deveria ser “blindada” contra a influência política; para tanto, foram instituídas, em diversas áreas, agências reguladoras com o objetivo de criar estabilidade normativa para atrair o investimento privado para execução de serviços públicos (ROTHEN, BARREYRO, 2008).

A educação de um modo geral e a educação superior, em particular, não ficaram imunes à Reforma do Estado. O então ministro da educação, Paulo Renato de Souza, implantou uma política que tinha como princípio geral a flexibilização da regulação e expansão – via iniciativa privada – da Educação Superior.

Ao assumir o Ministério, Paulo Renato encontrou três condições históricas que facilitaram a reestruturação da educação superior, a saber:

- a discussão sobre a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional arrastava-se no Congresso Nacional;
- a discussão sobre a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional arrastava-se no Congresso Nacional;
- a vinculação constitucional da liberdade de oferta pela iniciativa privada de educação com a autorização e avaliação da qualidade pelo Poder Público;
- a extinção do Conselho Federal de Educação no final do Governo Itamar Franco.

³⁴ O Consenso de Washington é constituído de 10 regras que nortearam as políticas do Fundo Monetário Internacional (FMI) para a América Latina na década de 1990, ver Batista (1994).

Com a entrada em vigor da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e com a sua regulação³⁵, realiza-se uma pequena reforma universitária, da qual destaco os seguintes pontos importantes:

- Com a revogação do princípio estabelecido na Reforma Universitária de 1968 – de que a educação superior ocorreria primordialmente em Universidades, sendo a sua oferta em faculdades isoladas uma exceção –, previu-se que a educação superior seria oferecida nas seguintes Instituições de Educação Superior: Universidades, Centros Universitários, Faculdades Integradas e Faculdades;
- Não há mais a previsão de currículo mínimo, mas sim de “Diretrizes Curriculares”, as quais seriam flexíveis;
- A previsão de que o credenciamento de Instituições e o reconhecimento de cursos teriam de ser renovados periodicamente, tendo como base os processos de avaliação realizados pelo Ministério da Educação.

A ideia seria, então, flexibilizar os modelos institucionais de educação superior, permitir a diversificação de currículos e criar uma avaliação estatal que iria além do controle burocrático. No primeiro momento, a proposta de avaliação restringiu-se à aplicação de uma prova de larga escala aplicada aos formandos dos diversos cursos, o conhecido Provão. Com a pressão da academia e, principalmente, do movimento estudantil, também foi posteriormente prevista a avaliação por especialistas dos cursos.

Como o objetivo deste texto é compreender o momento atual, continuarei a tratar, aqui, apenas do Provão.

Com o resultado do exame, tinha-se a ideia de fazer dupla regulação: pelo Estado – os cursos que continuamente obtivessem avaliação negativa seriam fechados pelo Poder Público – e pelo mercado – as escolas mal avaliadas perderiam clientela. Apesar da proposta, o Provão efetivamente não se tornou um instrumento de regulação estatal.

A elaboração das provas não tinha nenhuma concepção pedagógica que a sustentasse e nenhum resultado esperado como referência. Os especialistas de cada curso convidados pelo Ministério propunham os conteúdos a serem avaliados e fundações especializadas na realização de vestibulares elaboravam e aplicavam as provas. Para obter o conceito final, distribuía-se os resultados das Instituições em uma curva normal, as Instituições com melhor desempenho em cada curso recebe-

³⁵ Demerval Saviani (2001) esclarece que a regulação da LDB ocorreu antes mesmo da sua promulgação. Como exemplo, tem-se a criação do Conselho Nacional de Educação.

riam o conceito “A” e as piores o conceito “E”. Assim a referência para a atribuição das notas seria apenas o posicionamento de uma instituição no ranqueamento.³⁶

O Provão e outros procedimentos de avaliação de cursos tinham como visão de que uma Instituição de Educação Superior é apenas a soma dos seus cursos, não compreendendo que eles estão inseridos em uma Instituição única, com uma cultura que a distingue das outras e com estrutura administrativo-acadêmica utilizada por todos.

A ideia subjacente ao Provão era de que a simples concorrência entre as Instituições seria a garantia de que o sistema poderia se expandir com qualidade, sem outros tipos de ações. Nesta concepção, quanto mais simples fosse o resultado, mais fácil seria ranquear as instituições. Sem efetivamente discutir o significado dos resultados, a imprensa cumpriu papel relevante na implantação dessa política ao enfatizar na sua divulgação as “melhores” e “piores” escolas.

Da herança do governo Fernando Henrique destaco:

- a diversificação de modelos institucionais;
- a renovação periódica do credenciamento e reconhecimento de curso;
- a vinculação da avaliação com a regulação;
- a ideia de que uma prova é suficiente para avaliar a qualidade de uma instituição ou de um curso;
- a ideia de que resultados simplificados permitem avaliar a educação superior;
- a visão de que uma Instituição de Educação Superior é o resultado da soma de seus cursos isolados.

3. Sinaes³⁷

Nas pesquisas que realizo com Gladys Beatriz Barreyro³⁸, identificamos quatro momentos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, a saber, da proposta, da legislação, da implantação e do retorno. Nesses períodos, é marcante o confronto entre as heranças do Paiub e do Provão.

³⁶ Ver Rothen (2003b).

³⁷ Esta seção toma como referência os textos de Barreyro e Rothen (2011, 2012) intitulados “Avaliação da educação superior como política pública” e “Sinaes de vida do velho Provão: um balanço da política de avaliação da educação superior nos governos Lula (2003-2010)” e do artigo de Rothen e Barreyro (2011) intitulado “Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: Provão II ou a reedição de velhas práticas?”

³⁸ Projeto de pesquisa “Avaliação das Instituições Brasileiras de Educação Superior: política, história, concepções, atores e marcos legislativos”, que contou com apoio da FAPESP para subprojeto coordenado por Gladys Beatriz Barreyro “Avaliação e Regulação da Educação Superior: concepções e atores”.

3.1 Da proposta

A proposta do Sinaes foi elaborada em 2003 por uma “Comissão Especial de Avaliação” (CEA) que contava como membros professores que participaram ativamente da implantação do Paiub e eram críticos ao Provão. Não podendo socialmente negar totalmente a herança do Provão, a proposta objetivava conciliar a visão educacional da avaliação, presente no Paiub, com a visão regulatória, presente no Provão.

Sem descartar toda a vinculação da avaliação com a regulação, a Comissão encontrou como solução para separar os dois processos a elaboração de três fases: o marco legal (autorização;) a avaliação e a regulação. Assim os resultados da avaliação não teriam consequência regulatória direta. Os órgãos reguladores – como a Secretaria de Educação Superior (SESu), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Conselho Nacional de Educação (CNE) e Conselhos Estaduais de Educação –, tendo como subsídio os relatórios de avaliação, realizariam a supervisão e a regulação. Na proposta é marcante que não haveria resultados simplificados – mas sim relatórios de avaliação –, e que a avaliação é institucional e não de cursos.

3.2 Da Legislação

A proposta da Comissão Especial de Avaliação, em um primeiro momento, não teve receptividade positiva pelo então Ministro da Educação, Cristovam Buarque.³⁹ Depois da reforma ministerial realizada no início de 2004, foi aprovada a lei do Sinaes, que resgatava parcialmente a proposta da Comissão, a saber: a) a avaliação é institucional e se inicia com uma autoavaliação; b) os princípios subjacentes às dez dimensões do Sinaes norteadoras da avaliação⁴⁰; c) a presença de um ciclo de avaliação; d) a avaliação apenas como referência para a regulação.

Na lei do Sinaes está presente a herança do Provão, a saber: a) a possibilidade de a avaliação de cursos ocorrer de forma separada da avaliação institucional; b) a aplicação de uma prova aos estudantes para aferir seu desempenho; c) os resultados da avaliação são sistematizados em uma escala de cinco níveis.

³⁹ Sobre os caminhos da lei do Sinaes ver ROTHEN, J.C.; SCHULZ (2005) e BARREYRO E ROTHEN (2006).

⁴⁰ No artigo 3o da Lei 10.861/2004, que institui o SINAES, preveem-se dez dimensões que devem ser obrigatoriamente avaliadas.

3.3 Da implantação

O período de implantação do Sinaes foi extremamente conturbado e marcado por controvérsias nos bastidores do governo Lula, que se materializaram em documentos assinados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes)⁴¹. Um dos documentos, o “Roteiro de Autoavaliação Institucional” (BRASIL, 2004a), defendia claramente os princípios do Paiub que a avaliação iniciaria com o debate interno da instituição na definição de seus valores e realizaria uma autoavaliação que seria a referência norteadora da avaliação externa; por outro lado, o documento intitulado “Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior” (BRASIL, 2004b) defendia a proposição de que existiriam indicadores universais de qualidade.

A implantação do ciclo do Sinaes, além de ser marcada pela controvérsia de como se realizaria, foi também morosa. A avaliação externa – que, segundo o calendário da Conaes, deveria ocorrer a partir de agosto de 2005 – só ocorreu em 2009. Nas visitas realizadas pelos avaliadores, o relatório de autoavaliação que seria a referência para todo o processo de autoavaliação tornou-se apenas em um dos documentos analisados. Além do mais, fazendo jus à herança do Provão, separou-se a avaliação dos cursos da avaliação institucional, tão criticada por acadêmicos e mantenedores.

3.4 Do retorno

Quando da criação do Provão, tinha-se a ideia de criar um indicador de fácil interpretação da sociedade e que permitisse o controle das Instituições sob dois vieses: pelo mercado e pelo Estado. No discurso oficial, os cursos ruins seriam fechados sem a necessidade de controle burocrático do Estado. Esta ideia é retomada no final de 2007 e no início de 2008, quando foram criados o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC). O CPC é um índice que relaciona o resultado do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), a titulação do corpo docente, o regime de trabalho docente e a opinião dos estudantes sobre a infraestrutura e o projeto pedagógico do curso. Por sua vez, o IGC é a média ponderada do CPC e das avaliações de pós-graduação realizadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Os cursos que obtiverem CPC igual ou superior a 3 terão a renovação automática do seu reconhecimento, por sua vez, os cursos cujo conceito não atingir esse valor deverão receber visitas de comissões de avaliação e assinar um protocolo de compromissos a fim de realizar as alterações apontadas como necessárias. Desta forma, diminuiu significativamente o número de visitas realizadas anualmente pelas comissões de avaliação, pois a grande maioria dos cursos obtém conceito igual ou superior a 3.

⁴¹ A Conaes foi instituída pela Lei 10.861/2004 como um órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sinaes.

A instituição do CPC e do IGC ocorreu pela Portaria Normativa 40, de 12 de dezembro de 2007, republicada em 29 de dezembro de 2010 com parte do conteúdo reformulado. A portaria alterou a lei que institui a lei do Sinaes. A questão da legalidade da alteração é relevante em um Estado de direito, no qual há uma hierarquia nos atos normativos. Apesar da importância aqui reconhecida, não farei a discussão jurídica, deixando isso para as pessoas mais competentes para tanto. Passarei à discussão filosófica/pedagógica da alteração.

O CPC é um retorno “envergonhado” à época do Provão. Digo “envergonhado” pelo fato de haver um disfarce ao se inserir na sua composição outros indicadores (titulação, regime de trabalho, infraestrutura e projeto pedagógico) que no imaginário da grande população representariam fatores de qualidade, mas toma com como maior peso de referência o resultado do Enade, ou seja, uma prova de larga escala como o Provão. De forma simplificada, seria razoável entender que um curso é bom por seus alunos terem domínio do conteúdo ensinado, seus professores serem titulados, ter uma boa infraestrutura e um projeto pedagógico bem estruturado.

Ao examinar mais de perto a composição do índice, percebe-se que há inúmeras inconsistências. A prova que é aplicada aos estudantes não tem nenhuma teoria pedagógica que a sustente, apesar de terem sido realizados estudos no INEP para a implantação do modelo de avaliação dinâmica e o desenvolvimento de competências, conforme descrito por Limana e Brito (2005). O máximo que se tem é o uso de técnicas de elaboração para questões de exame vestibular, as quais têm por objetivo ranquear os alunos para selecionar os de melhor desempenho e não a finalidade de avaliar a efetiva aprendizagem. Por mais de 15 anos se aplicaram provas aos estudantes universitários brasileiros sem uma discussão efetiva de que tipo de teste seria razoável para avaliar a aprendizagem dos estudantes. Outro exemplo de falta de uma teoria pedagógica que sustente a prova consiste no fato de que, para atribuir um conceito aos cursos durante todo este tempo, foram utilizados recursos estatísticos e não concepções educacionais. Nem a Teoria de Resposta ao Item (TRI) é utilizada nesses Exames, não permitindo, assim, a comparação dos resultados obtidos a cada ano.

A vulnerabilidade do resultado do Exame ainda se revela no fato de que não há o necessário comprometimento dos alunos na realização da prova. Desse modo, sua realização tem sido marcada por sucessivos boicotes ou simplesmente pelo descaso dos alunos ao responderem as questões.

A titulação do corpo docente também faz parte da composição do CPC, sendo 5% dos professores mestres, 20% dos professores doutores e 5% pelo regime de trabalho. Esta composição é fortemente criticada, principalmente pelo setor privado, com os argumentos de que a valorização de doutores aproxima-se do modelo das universidades federais e de que a contratação de doutores inviabiliza economicamente as faculdades em geral, principalmente as localizadas no interior no País.

A análise dessa questão tem de ser feita evitando as posições apaixonadas. Por um lado, é necessária a valorização do esforço do país nas últimas décadas de desenvolver uma sólida pós-graduação com a formação de inúmeros doutores, que, em muitos casos, encontram-se desempregados pela sua qualificação. Por outro lado, é necessário compreender que principalmente a partir da LDB, de 1996, assumiu-se oficialmente que no Brasil existem diversos modelos de instituições, cito dois: as dedicadas ao ensino profissional e as dedicadas ao tripé indissociável da pesquisa, do ensino e da extensão. Muito provavelmente, nas Instituições voltadas a essas três atividades, a necessidade de contratação de doutores é maior do que prevê a legislação, mas também é certo de que, nas Instituições dedicadas ao ensino profissional, a necessidade de doutores é menor do que o previsto na regra de cálculo do CPC.

Destaca-se ainda que no caso da construção do CPC e na definição do peso da titulação não há nem fundamentação legal – as faculdades não são obrigadas legalmente a contratar mestres e doutores – e muito menos argumentos que justifiquem um número necessário para qualidade. Provavelmente nunca teremos uma definição científica exata do número de mestres e doutores para uma educação superior de qualidade. Por isso, é insustentável a definição desse percentual por Portaria, sem maiores discussões e sem levar em consideração que no Brasil há diversos modelos institucionais.

Os últimos dois elementos de composição do CPC são um exemplo de como um princípio indiscutível pode tornar-se um absurdo. Na elaboração de projetos de avaliações institucionais é óbvio de que o corpo discente deve ser ouvido com muita atenção. Entretanto, no caso do CPC, a opinião dos estudantes tornou-se a única palavra a ser considerada ao avaliar-se a infraestrutura da instituição e o projeto pedagógico. Relembro que a avaliação dos itens citados para compor o índice é retirada do questionário socioeconômico preenchido pelos alunos no momento em que realizam o Enade. A tradicional avaliação de cursos e instituições por especialistas é simplesmente ignorada, como se a opinião exclusiva dos alunos permitisse um diagnóstico que determina uma nota atribuída à instituição.

Nitidamente a inserção dos itens infraestrutura tinha como objetivo desviar-se da crítica de que o CPC teria apenas um exame, como ocorria no Provão; a utilização da opinião dos estudantes como mecanismo único de avaliação para estes tópicos parece ter como objetivo obter um dado sem realizar visitas às instituições. Tendo efeitos regulatórios ou não, a seriedade que exige um processo de avaliação não permite o improvisado para obtenção de dados e muito menos adotar como critério de escolha dos mecanismos de avaliação a facilidade em detrimento da qualidade do dado.

O Índice Geral de Cursos (IGC) – que é o resultado da média dos diversos CPCs da Instituição somada à avaliação da pós-graduação realizada pela CAPES –, além de reproduzir as inconsistências citadas acima, assume a ideia de que uma Instituição de Educação Superior é o resultado da soma de seus cursos. A presença de um curso em uma instituição não é casual, pois depende da visão que

ela tem das necessidades da sociedade, da ciência e, no caso de instituições estritamente privadas, do mercado educacional. Por mais independente que seja um curso, ele não é isolado em relação à instituição, pois compartilha infraestrutura, professores, concepções educacionais, projeto de sociedade etc. O CPC médio de uma instituição, ou seja, o seu IGC é pobre para captar a virtudes e os defeitos institucionais.

4. Modelo atual de avaliação e a regulação

Para a compreensão do modelo atual faremos aqui uma síntese da constituição da concepção original do Sinaes, que efetivamente nunca foi implantada, pois a avaliação seria sempre institucional e a avaliação de cursos nela estaria inserida. A instituição legal do Sinaes, apesar de prever que a avaliação sempre é institucional, também prevê resultados parciais para a avaliação de cursos e de desempenho dos estudantes. Na concepção e na implantação da lei, assume-se que o processo avaliativo ocorre em um ciclo que iniciaria com o trabalho realizado pelas Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) nos moldes do Paiub⁴². O resultado da avaliação seria referência para a regulação. Na concepção original, teria como produto do ciclo avaliativo relatórios complexos, que subsidiariam a regulação. Por sua vez, na lei do Sinaes, o produto da avaliação são conceitos distribuídos em uma escala de 5 níveis.

Na implantação do Sinaes, como previsto na legislação, foram constituídas as CPAs e estas elaboraram projetos de avaliação institucional que passaram pela meta-avaliação do poder público. Também conduziram processos de avaliação que foram encaminhados ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC) e, finalmente, foram realizadas avaliações externas, utilizando como referência critérios externos e padronizados para todo o país.

Atualmente as Comissões Próprias de Avaliação devem encaminhar anualmente um relatório de avaliação institucional (parcial ou final).

Com a criação do CPC, os cursos bem avaliados têm o seu reconhecimento renovado sem a necessidade de visita *in loco*, sendo esta obrigatória aos cursos com resultado insatisfatório. Por sua vez, as Instituições que tiverem um IGC insatisfatório devem requerer renovação de credenciamento. Pelo previsto nos atos normativos em vigor, se não houver nenhuma alteração, ao final do atual ciclo, todas as Instituições deverão passar por avaliação externa, independente do seu IGC.

⁴² A ideia de ciclo avaliativo no lei do Sinaes está apenas implícita.

O atual modelo deixou de ser um processo de avaliação e passou a caracterizar-se como procedimento de monitoramento. Fazendo um paralelo com o funcionamento do motor de um carro, o CPC e o IGC teriam o papel de indicar se a temperatura do motor e a sua rotação estão adequadas, caso contrário deve-se parar o veículo para ajustes mecânicos.

Uma Instituição de educação superior é muito mais complexa do que algumas medidas simples poderiam apresentar, sem contar que os atuais instrumentos de monitoramento são extremamente limitados. À luz das discussões em torno da elaboração do Sinaes, a questão para a avaliação e a regulação do sistema não se resume a buscar melhores instrumentos simplificados de monitoramento, mas sim buscar compreender o que a educação superior, ou melhor, o que são as “educações superiores” e os seus modelos institucionais. Também não se resume à ideia de que uma Instituição de Educação Superior é o resultado de soma de cursos, mas sim que cursos estão inseridos em um contexto institucional.

5. Recomendações à ABMES

No ano de 2000, em um seminário realizado pelo Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp), ventilou-se a ideia de constituir uma agência independente de acreditação tomando como referência o modelo mexicano. Ideia que não foi à frente. Recomendo resgatá-la, não para construir uma agência de avaliação, mas para a elaboração de uma proposta de operacionalização da avaliação institucional nos moldes do Sinaes a ser discutida pela sociedade.

Diante das indefinições do que caracterizaria os modelos de instituições de educação superior, proponho a criação de um observatório para investigar e discutir como ocorre, na realidade, a educação superior privada. Um dos possíveis produtos deste observatório seriam os subsídios para alimentar o contínuo debate sobre a qualidade da educação superior brasileira, e principalmente do caso específico da educação privada.

6. Recomendações ao MEC

No início do governo Lula, o Ministério da Educação promoveu o debate sobre uma reforma universitária. Esse debate terminou sendo abandonado pelo governo, que preferiu realizar uma reforma universitária fatiada, por meio de ações pontuais. É necessário resgatar este debate, principalmente para explicitar os modelos que o país adota de instituições de educação superior e a definição clara das exigências mínimas para o seu funcionamento.

A previsão constitucional da vinculação da liberdade de oferta pela iniciativa privada de educação com a autorização e avaliação da qualidade pelo Poder Público não significa que o papel do Estado é exclusivamente de regular, ou de monitorar as instituições privadas, mas o sim o compromisso do Poder Público de efetivamente contribuir com a qualidade da educação. Recomendo que o Ministério da Educação resgate os princípios da avaliação educacional presentes no SINAES e que a regulação seja apenas uma consequência e não o fim único da avaliação.

Recomendo que a avaliação seja sempre institucional e que a avaliação de cursos seja realizada neste contexto.

No diagnóstico elaborado em 2003, pela Comissão Especial de Avaliação, afirmava-se que seria necessário promover estudos sobre os procedimentos de avaliação e a capacitação de especialista em avaliação no âmbito da pós-graduação. Excluindo-se poucas ações pontuais, a proposta praticamente foi abandonada, o que de certa forma explica a incapacidade de se aplicar os princípios básicos do Sinaes. Recomendo que o Inep promova, financie e coordene estudos sistemáticos sobre a avaliação da educação, bem como a prepare de especialistas em avaliação.

Recomendo o abandono da prática de divulgar anualmente índices que efetivamente não colaboram para o aumento da qualidade da educação superior.

Bibliografia

ALMEIDA, T. L.; PINTO, S. S. e PICCOLI, H. C. Autoavaliação na fundação Universidade Federal do Rio Grande: metodologia de avaliação. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 12, n. 3, p. 515-530, set. 2007

AUGUSTO, R.; BALZAN, N. A vez e a voz dos coordenadores das CPAs das IES de Campinas que integram o SINAES. *Avaliação*. Campinas, Sorocaba, v. 12, n. 4, dez. 2007.

BARREYRO, G.B. Do Provão ao Sinaes: o processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 2, p. 37-49, jun. 2004.

BARREYRO, Gladys Beatriz ; ROTHEN, José Carlos . “Sinaes” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Educação e Sociedade*, v. 27, p. 955-977, 2006.

BARREYRO, Gladys Beatriz ; ROTHEN, José Carlos . Avaliação da educação: diferentes abordagens críticas. In: ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Galdys Beatriz. (Org.). *Avaliação da educação superior como política pública*. São Paulo: Xamã, 2011, p. 75-87.

BARREYRO, Gladys Beatriz ; ROTHEN, José Carlos . Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do Paru, CNRES, Geres e Paiub. *Avaliação*, Campinas, v. 13, p. 131-152, 2008.

BARREYRO, Gladys Beatriz, ROTHEN, José Carlos. “Sinaes” de vida do velho Provão: um balanço da política de avaliação da educação superior nos governos Lula (2003-2010). No prelo.
BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos, 1994. Disponível em http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf

BERTOLIN, J. A transformação do Sinaes: da proposta emancipatória à lei híbrida. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 4, p. 67-76, jun. 2004.

BITTENCOURT, Hélio Radke et al. Mudanças nos pesos do CPC e seu impacto nos resultados de avaliação em universidades federais e privadas. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n. 3, p. 147-166, nov. 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTO. Secretaria do Ensino Superior. *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – Paiub*. Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério da Educação. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) Diretrizes para a avaliação das Instituições de Educação Superior. Brasília, DF: MEC/Conaes/SeSu/Inep,2004a.

BRASIL. Ministério da Educação. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes). Roteiro de autoavaliação institucional. Brasília, DF: MEC/CONAES/INEP, 2004b.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 703-725, out. 2004.

DIAS SOBRINHO, J. Educação e avaliação: técnica e ética. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. (Org.). *Avaliação democrática: para uma universidade cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002. p. 37-68.

LEITE, D. Ameaças pós-rankings: sobrevivência das CPA’S e da Autoavaliação. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v.13, n.3, p.833-840, nov. 2008.

LIMANA, Amir; BRITO, Márcia Regina F. de. O modelo de avaliação dinâmica e o desenvolvimento de competências: algumas considerações a respeito do Enade. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, v. 10, n. 02, fev. 2005 .

POLIDORI, M. M. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: Provão, Sinaes, IDD, CPC, IGC e... outros índices. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, jul. 2009, vol.14, n.2 p. 439-452.

RIBEIRO, A. F. A confusão do reconhecimento, da renovação de reconhecimento, do reconhecimento provisório. 4/6/2008. Disponível em <http://www.diplomas.ufscar.br/Consae/rec-curso.doc>, acesso em 11/02/2009.

RIBEIRO, E. A. O processo de autoavaliação institucional proposto no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) para as instituições públicas e privadas. 2010. 330f. Tese (doutorado) – Faculdade de Educação. Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2010.

RODRÍGUEZ GÓMEZ, R. Acreditación ¿Ave fénix de la educación superior en México? In: ODORIKA, I. (Org.). La academia en jaque: perspectiva política sobre los programas de evaluación de la educación superior en México. México: Unam-Porrúa, 2004. Disponível em: <<http://www.monografias.com/trabajos31>>. Acesso em: 30 de jun. 2006.

ROTHEN, J.C. O vestibular do professor: certificação e formação de professores da educação básica. *Idéias & Argumentos, Americana*, v. 3, n. 7/8, p. 132-150, 2003a.

ROTHEN, J.C. O vestibular do provão. *Avaliação*, Campinas, v. 8, n. 1, p. 27-37, 2003b.

ROTHEN, J.C. Ponto e contraponto na avaliação institucional: análise dos documentos de implantação do Sinaes. 2006. 29. REUNIÃO ANUAL DA ANPED: Educação, cultura e conhecimento na contemporaneidade: desafios e compromissos: Rio de Janeiro: Anepd, 2006. p. 1-18.

ROTHEN, J.C.; SCHULZ, A. SINAES: do documento original à legislação. In: 28. REUNIÃO ANUAL DA ANPED: 40 Anos de Pós-Graduação em Educação. Rio de Janeiro: Anped, 2005. p. 1-18. Disponível em: <http://www.anped.org.br/28/textos/gt11/gt11195int.doc>

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz . A “Raies” e a Revista Avaliação a construção de um marco teórico, político e metodológico. *Avaliação* (Unicamp), v. 16, p. 267-290, 2011.

ROTHEN, José Carlos ; BARREYRO, Gladys Beatriz . Avaliação da educação superior, reforma do Estado e agências reguladoras nos governos FHC. *Espaço Pedagógico*, v. 15, p. 120-134, 2008.

ROTHEN, José Carlos ; BARREYRO, Gladys Beatriz . Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: Provão II ou a reedição de velhas práticas? *Educação & Sociedade* (Impresso), v. 32, p. 21-38, 2011.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Avaliação, agências e especialistas: padrões oficiais de qualidade da educação superior. Ensaio (Fundação Cesgranrio. Impresso), v. 17, p. 729-752, 2009.

ROTHEN, José Carlos ; NASCIUTTI, Fernanda . A educação superior segundo o ENADE: análise dos resultados de 2005 e 2006. Revista Diálogo Educacional (PUCPR. Impresso), v. 11, p. 187-206, 2011.

SAVIANI, D. A nova lei de educação: trajetória, limites e perspectivas. 7ª. ed. Campinas, SP: Autores Associados: 2001.

SGUISSARDI, V. Educação superior: o Banco Mundial reforma suas teses e o Brasil reformará sua política? Educação Brasileira, Brasília, v. 22, n. 45, p.11-53, jul.-dez. 2000.

SILVA JR., João dos Reis, SGUISSARDI, Valdemar. Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do estado e mudanças na produção. 2ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2001. 300 p.

STUBRIN, A. Los mecanismos nacionales de garantía pública decalidad en el marco de la internacionalización de la educación superior. Avaliação, Campinas, v. 10, n. 4, p. 9-22, 2005.



CELSO DA COSTA FRAUCHES (DEBATEDOR)⁴³

O Professor José Carlos Rothen, da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), abordou o tema Sinaes: avaliação e regulação – uma conta que não fecha no monitoramento. Sobre o qual faço, a seguir, algumas observações.

O Provão, implementado entre 1995 e 2003, não chegou a ser usado na regulação. No governo anterior à era petista, prevaleceu a avaliação *in loco*, conduzida pelas comissões de especialistas da Secretaria de Educação Superior (Sesu/MEC), para os atos de credenciamento e recredenciamento institucional e para a autorização e reconhecimento de cursos de graduação.

⁴³ Consultor sênior do Instituto Latino Americano de Planejamento Educacional (Ilape) e consultor da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES). celso @ilape.edu.br

O Provão jamais foi usado pelo MEC para avaliar instituições e cursos. Houve “ameaças” nesse sentido, do Ministro de então, Professor Paulo Renato, mas não houve a concretização de nenhum ato.

A visão de que uma instituição de educação superior (IES) é o resultado da soma de seus cursos surge com a criação do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e do Índice Geral de Curso (IGC), a partir de 2007, com a Portaria Normativa nº 40/2007. O Provão sinalizou “qualidade” de cursos. Embora discutível em sua metodologia, pelo menos, até 2002, o Provão não foi usado para gerar nenhum indicador ou conceito de avaliação de qualquer tipo de IES, como o IGC.

No questionário do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), criado pela Lei do Sinaes, os estudantes não avaliam a infraestrutura de uma IES, como equivocadamente informa o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC) em suas notas técnicas. O insumo avaliado é somente as condições de oferta das aulas teóricas, de laboratórios. Apenas um item. E da responsabilidade do aluno, que não tem nenhuma responsabilidade no resultado do Exame.

No questionário do Enade, os estudantes também não avaliam o projeto pedagógico do curso. O insumo avaliado é, apenas, um único item: os planos de ensino. O projeto pedagógico de um curso é um documento muito mais amplo e complexo, que não pode ser reduzido à insignificância de um item da fase executiva de sua implementação. Do mesmo modo, trata-se de uma avaliação unilateral, sem qualquer responsabilidade do aluno pelos seus resultados.

O CPC e o IGC tomados no “imaginário da grande população” como representativos de fatores de qualidade da educação superior, na afirmativa do Prof. Rothen, são, na realidade, resultados de ações do Ministério da Educação nesse sentido. O *show* midiático promovido anualmente pelo MEC para divulgar o conceito Enade e os indicadores do CPC e IGC, sem qualquer análise de conteúdo pela mídia, é que alimenta esse imaginário. O MEC não faz a mesma badalação para publicar o Conceito Institucional (CI) e do Conceito de Curso (CC), frutos de avaliação local, pelo Sinaes. Estes sim, de publicação obrigatória pela Lei do Sinaes.

O CPC e o IGC são frutos exclusivos de *experts* da econometria, a serviço do MEC, sem qualquer compromisso com a avaliação de qualidade de cursos e IES. Não avaliam cursos nem instituições. Não avaliam nada. Servem apenas para acobertar a incompetência do MEC para realizar uma avaliação séria, sistemática e consistente da educação superior, à luz da Lei do Sinaes. O MEC desconhece a Lei do Sinaes, que jamais foi efetivamente implantada.

Entre os insumos do CPC, há a prevalência absoluta de doutores no item titulação docente, para todos os cursos de graduação, mesmo para os tecnólogos. Não há nenhum fundamento legal e nem

fruto de pesquisas científicas comprovando ou sequer sinalizando que o doutor é peça fundamental para a qualidade de um curso de graduação. É puro “achismo” dos doutores que elaboraram ou conduziram a elaboração das fórmulas do CPC e dos critérios de avaliação dos atuais instrumentos adotados pelo Inep. Não há doutores suficientes no Brasil para o atendimento aos atuais indicadores para os mais de trinta mil cursos de graduação em funcionamento e cerca de quatro mil mestrados e doutorados, exceto em pouquíssimas e restritas áreas e regiões geográficas. O Brasil não se resume a São Paulo.

O CPC e o IGC como monitoramento para os órgãos de supervisão do MEC até que poderiam ser aceitos, caso não gerassem punições prévias; caso fossem “sinalizações” para que o órgão competente do MEC realizasse uma avaliação abrangente *in loco* – não considerando apenas “as condições de ensino”, mas todo o complexo do curso e da instituição. A área executiva do MEC, contudo, usa o CPC e o IGC para baixar “medidas cautelares” abusivas, ao arrepio da Lei de Processo Administrativo, sem uma prévia avaliação *in loco*, em desrespeito ao art. 46 da LDB e ao art. 10 da Lei nº 10.861, de 2004. O “amparo legal”, na ótica dos executivos do MEC, é a esdrúxula Portaria Normativa nº 40, de 2007, estranhamente “republicada” em 29/12/2010. Portaria não é lei; não dá nenhum amparo legal a esses atos arbitrários. Esses executivos precisam de elementares aulas de direito constitucional e de direito administrativo, que devem ser estendidas aos membros da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação que também pensam que a referida portaria dá amparo legal a esses atos.

O Professor Rothen conclui o seu trabalho com recomendações à ABMES e ao MEC. Na recomendação à Abmes, propõe a retomada de tratativas para a criação de uma agência independente de acreditação, tomando como referência o modelo mexicano. É uma boa sugestão, que deve ser mais aprofundada, iniciando-se, talvez, com uma certificação de qualidade (ISO 9000). Penso que a Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular (Funadesp) seria o órgão indicado para desenvolver esse trabalho, com apoio das entidades representativas da livre iniciativa na área da educação superior.

As recomendações ao MEC são fruto da análise desenvolvida pelo Professor Rothen:

- resgate do Sinaes, com as avaliações *in loco* e realização de estudos sistemáticos sobre o processo de avaliação da educação superior; e
- abandonar o conceito Enade e os indicadores CPC e o IGC como conceito de qualidade de cursos de graduação e de IES, aplicando os conceitos CI e CC como resultado das avaliações *in loco*, respectivamente, para IES e para cursos.

Reconheço que são recomendações indispensáveis à correção de rumo do MEC, para a efetiva implantação do Sinaes. Tenho minhas dúvidas sobre a aceitação dos dirigentes do MEC às recomendações do Professor Rothen.

Finalmente, penso que o ciclo avaliativo do Enade (trienal) não deve servir de referência para o credenciamento das IES e o reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos. Três anos é um período muito curto, dispendioso para o MEC e para as IES. Com mais de trinta mil cursos de graduação e cerca de 2.400 instituições, além dos polos de apoio presencial para os cursos a distância, o MEC não tem estrutura e nem recursos financeiros para o cumprimento dessas tarefas. Por outro lado, em três anos não se consolida ou aperfeiçoa nem escolas de educação infantil, muito menos IES com a complexidade de organização acadêmica e de cursos superiores, com durações que variam, na média, de dois a seis anos letivos. Ao abrigo da Lei nº 10.870, de 2004, esse ciclo poderia ser de cinco anos para as instituições não-universitárias (faculdades e congêneres) e de dez anos para as universitárias (universidades, centros universitários e congêneres).

Essas são as minhas considerações, como debatedor do tema apresentado pelo Prof. José Carlos Rothen, da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), agradecendo à Diretoria da ABMES o honroso convite para participar deste evento histórico para a avaliação da educação superior brasileira.