



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS E REGULATÓRIOS DA POLÍTICA PÚBLICAS DE AVALIAÇÃO

Alexandre Godoy Dotta - PUCPR e UniBrasil

Emerson Gabardo - PUCPR e UFPR

RESUMO

O artigo busca resgatar historicamente o surgimento das políticas de avaliação da qualidade da educação no Brasil. Desenvolve-se mediante o levantamento e apresentação em síntese dos principais acontecimentos históricos, movimentos e instituição de normas em prol da melhoria da qualidade da educação superior. Descreve o surgimento do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU), criado após os acordos entre o MEC (Ministério da Educação e Cultura) e a USAID (*United States Agency for International Development*) em 1968. Destaca as ações envolvendo a UNE (União Nacional dos Estudantes) na década 1960-1970 e a atuação da ANDES (Associação dos Docentes do Ensino Superior) durante a década de 1980. Apresenta o Programa de Avaliação e Reforma Universitária (PARU) criado em 1983. Procura relatar o processo de criação da Comissão Nacional para a Reforma do Ensino Superior (CNRES) em 1985 e do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES) em 1986. Ressalta a atuação da Comissão Nacional de Avaliação (CNA) e o processo de implantação do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) em 1993. Assim como a inauguração do ENC (Exame Nacional de Curso) e a instituição do ranking nacional dos cursos a partir de 1995 e a substituição da metodologia de avaliação realizada a partir da proposta da Comissão Especial de Avaliação (CEA) que culminou na implantação da atual política de avaliação (SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) em 2003. O estudo fundamenta-se por meio de revisão bibliográfica na área da educação, documentos oficiais do Estado Brasileiro e de entidades de representação docente. Conclui apresentando considerações a respeito da qualidade aplicada ao contexto da educação.

Palavras-Chave: Educação superior; Políticas de avaliação da educação; Qualidade da educação.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

INTRODUÇÃO

O trabalho desenvolve-se sobre o campo da história das políticas para a educação superior no Brasil. Metodologicamente busca traçar um linear cronológico dos principais movimentos em prol da promoção da qualidade na educação. Busca apontar as principais comissões e os projetos implantados com o intuito de promover a avaliação e melhoria do ensino. Todavia delimita-se o estudo entre o período de 1961, ano que foi promulgada a primeira LDB (Lei nº 4.024 de 20 de dezembro) até 2011.

Assim sendo a investigação aponta para a criação do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU), criado após os acordos entre o MEC (Ministério da Educação e Cultura) e a USAID (*United States Agency for International Development*) em 1968. Destaca as ações envolvendo a UNE (União Nacional dos Estudantes) na década 1960-1970 e a atuação da ANDES (Associação dos Docentes do Ensino Superior) durante a década de 1980. Apresenta o Programa de Avaliação e Reforma Universitária (PARU) criado em 1983.

A investigação procura relatar o processo de criação da Comissão Nacional para a Reforma do Ensino Superior (CNRES) em 1985 e do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES) em 1986. Ressalta a atuação da Comissão Nacional de Avaliação (CNA) e o processo de implantação do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) em 1993. Assim como a inauguração do ENC (Exame Nacional de Curso) e a instituição do ranking nacional dos cursos a partir de 1995 e a substituição da metodologia de avaliação realizada a partir da proposta da Comissão Especial de Avaliação (CEA) que culminou na implantação da atual política de avaliação (SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) em 2003.

POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: GTRU, PARU, CNRES E O GERES

Limitando-se à descrição dos principais fatos históricos que envolveram as políticas públicas de avaliação da qualidade da educação superior, percebe-se que a tratativa do tema não é recente. Um fato curioso envolvendo o tema ocorreu em 1934, mesmo ano em que foi promulgada a segunda Constituição Republicana do Brasil. A Carta (artigo 150) determinou como competência da União a tarefa de elaborar a LDB, cuja concretização se faria pelo Plano Nacional de Educação (PNE). No entanto Cury (1997, p. 104-105) descreve um sério equívoco decorrente desta instrução legal: a “União foi entendida como sendo o Poder Executivo, no caso o Ministério da Educação e Saúde Pública, que delegou esta função ao então existente Conselho Nacional da Educação, criado em 1931 por Francisco Campos”. Já em trâmite no Congresso Nacional o PNE foi abortado devido ao Golpe de Estado de 1937, promovido por Getúlio Vargas que instaurou o Estado Novo. O que se pretende destacar com este breve relato da história do país diz respeito à tentativa de se implementar políticas públicas de avaliação da qualidade da educação superior. O PNE elaborado pelo CNE definia que todos os formandos de cursos superiores deveriam realizar exames específicos de área, para só assim poderem exercer a profissão (similar à metodologia do ENC – Exame Nacional



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

de Cursos). Diante da análise dos resultados deste processo avaliativo poderiam se instaurar investigações a respeito da qualidade da instituição que havia fornecido o conhecimento aos alunos examinados.

Apoiando-se nos escritos de Marília Morosini (1997, p. 143), é possível destacar duas grandes funções, porém limitadas, que eram atribuídas às políticas de avaliação da qualidade da educação até meados da década de 1970: 1) manutenção do sistema e 2) mudança estratégica. A primeira consistia numa rotina anual que objetivava planejar o orçamento para distribuição de verbas e assim manter o sistema em funcionamento. Já a segunda ocorria diante da necessidade do governo promover mudanças nas políticas ou no sistema, para que permanecesse funcionando de maneira satisfatória. Este tipo de avaliação podia abranger somente um setor da educação superior ou, até mesmo, regiões do país que necessitassem de atenções específicas.

Porém é durante o regime militar (1964-1985) a educação superior recebeu atenção especial do governo ditatorial, principalmente porque era onde persistiam os focos políticos de maior resistência ao golpe. Esta fase esteve marcada pelos acordos entre o MEC e a USAID e, ainda, por propostas realizadas pelo Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU), implantada pela Lei nº 5.540 de 1968. Ghiraldelli Júnior (2006, p. 115) relata este momento da seguinte maneira: “A resistência se transformou em ação audaciosa quando em 1968 várias faculdades foram tomadas pelos alunos (...) que instalaram cursos-piloto, procurando estabelecer formas de auto-gestão na condução administrativa e pedagógica dos estabelecimentos de ensino”.

Salienta Cury (1997, p. 104-105) que, na década 1960, a UNE – União Nacional dos Estudantes defendia uma proposta de se implantar um programa de avaliação da qualidade de ensino para todas as instituições, esta deveria iniciar pelo processo de auto-reconhecimento (auto-avaliação) numa concepção socrática de revelação de si e de superação. Mas é a partir da década 1980 que a discussão sobre a avaliação da qualidade da educação assume uma dimensão expressiva. A educação superior se vê envolvida com o crescente aperfeiçoamento das técnicas de produção, com o desenvolvimento tecnológico acelerado e com o descobrimento de novos conhecimentos, mas principalmente devido às mudanças econômicas e a rearticulação do capitalismo é alterada a postura dos governos em relação a este tipo de ensino (GISI, 2003, p. 92). É diante da necessidade de melhorar a qualidade e promover a modernização do setor que a avaliação ganha importância nas políticas de Estado. Destaca Morosini (1997, p. 143) que a incorporação desta característica foi resultante das políticas públicas para a educação desenvolvida no governo britânico gerido por Margaret Thatcher. Esta prática influenciou novas formas de avaliação da educação criadas em diversos países (DIAS SOBRINHO, 2002a, p. 30). Uma síntese cronológica (1961-2003) das principais políticas educacionais e de avaliação da qualidade no Brasil pode ser observada na tabela a seguir:

TABELA: CRONOLOGIA DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL (1961-2003)

DATA	PROPOSTAS, LEIS E DOCUMENTOS LEGAIS
------	-------------------------------------



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

1961	<ul style="list-style-type: none">• promulga-se primeira LDB (Lei nº 4.024 de 20 de dezembro)
1964	<ul style="list-style-type: none">• institui-se um acordo entre o MEC e a USAID
1965	<ul style="list-style-type: none">• elabora-se o estudo denominado de Plano Atcon
1967	<ul style="list-style-type: none">• extingue-se as cátedras e são criados os departamentos universitários (Decreto-Lei nº 252 de 28 de fevereiro)• cria-se o GTRU (Decreto nº 62.024 de 29 de setembro)
1968	<ul style="list-style-type: none">• emite-se o relatório do GTRU, também denominado de Meira Mattos• promulga-se a Lei nº 5.540 (de 28 de novembro) responsável pela reforma no ensino superior
1971	<ul style="list-style-type: none">• promulga-se segunda LDB (Lei nº 5.692 de 11 de agosto)
1973	<ul style="list-style-type: none">• são criados os Grupos-Tarefa para examinar regimentos e currículos das IES (Portaria nº 66, de 2 de outubro)
1975	<ul style="list-style-type: none">• institui-se a verificação <i>in loco</i> da IES para a regulação do sistema (Portaria nº 399 de 18 de agosto)
1976	<ul style="list-style-type: none">• implanta-se a avaliação dos programas e cursos de pós-graduação da pela CAPES
1981	<ul style="list-style-type: none">• inicia-se o debate sobre a avaliação pela ANDES
1983	<ul style="list-style-type: none">• cria-se o Grupo Gestor de Pesquisa para o PARU
1984	<ul style="list-style-type: none">• divulga-se a proposta do PARU• finaliza-se as atividades do PARU
1985	<ul style="list-style-type: none">• divulga-se a Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira• cria-se a CNRES (Decreto nº 91.177 de 29 de março)
1986	<ul style="list-style-type: none">• divulga-se o documento: Uma Nova Política Para a Educação Superior pela CNRES
1986	<ul style="list-style-type: none">• cria-se o GERES (Portaria nº 100 de 6 de fevereiro e Portaria nº 170, de 3 de março)• divulga-se o Relatório do GERES
1987	<ul style="list-style-type: none">• emite-se o ante-projeto de Lei GERES• realiza-se o Encontro Internacional sobre Avaliação do Ensino Superior• inicia-se o processo avaliativo na UNB
1988	<ul style="list-style-type: none">• promulga-se a Constituição Federal de 1988• realizam-se os eventos: Seminário sobre Avaliação da Universidade; Encontro Regional sobre Avaliação do Ensino Superior; Encontro da Região Nordeste sobre Avaliação da Universidade; Encontro Paulista sobre Avaliação no Ensino Superior• realiza-se um protesto contra a avaliação pela ANDES no Dia Nacional da Luta• inicia-se o processo avaliativo na UFPR e na USP
1989	<ul style="list-style-type: none">• realiza-se o II Seminário Nacional ANDES "Trabalho Intelectual e Avaliação Acadêmica"• realiza-se o Seminário <i>Institutional Evaluation in Higher Education</i> pelo MEC com o apoio da <i>British Council</i> em Brasília
1991	<ul style="list-style-type: none">• inicia-se o processo avaliativo na UNICAMP• cria-se o CINAEM
1992	<ul style="list-style-type: none">• cria-se a Comissão de Especialistas de Ensino - CEE (Portaria nº 287 de 10 de dezembro)• realiza-se o seminário de avaliação institucional da <i>British Council Mission</i> promovido pelo MEC
1993	<ul style="list-style-type: none">• divulga-se a proposta de avaliação elaborada pela ANDIFES e a proposta do Fórum de Pró-Reitores sobre a criação de um programa de apoio à avaliação do ensino de graduação• cria-se a CNA (Portaria nº 130 de 14 de julho) que divulga o Documento Básico – Avaliação das Universidades Brasileira• implanta-se o PAIUB (Edital nº 1 - Diretrizes)
1994	<ul style="list-style-type: none">• extingue-se o CFE e instaura-se o CNE
1995	<ul style="list-style-type: none">• cria-se o ENC, também conhecido como Provão (Medida Provisória nº 1.018 de 8 de junho)• promulga-se a Lei nº 9131 (de 24 de novembro) que estabelece a regulação da educação superior mediante a avaliação
1996	<ul style="list-style-type: none">• atualiza-se e revisa-se a Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira• inicia-se a realização do ENC (Portaria Ministerial nº 249 de 18 de março)• reforma-se o PAIUB e se estabelece o procedimento para a realização do ENC e ACO (Decreto nº 2.026 de 10 de outubro)• promulga-se a Nova LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro)
1997	<ul style="list-style-type: none">• reformulam-se as exigências e as condições para autorização e credenciamento das IES (Portarias nº 637, 638, 639, 640 e 641 de 13 de maio)• regulamenta-se o reconhecimento de cursos (Portaria nº 877 de 30 de julho)• altera-se o PAIUB (Decreto nº 2.306 de 19 de agosto)
1998	<ul style="list-style-type: none">• reformula-se a metodologia de avaliação da CAPES



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

	<ul style="list-style-type: none">• são completadas as instruções para o processo de regulamentação das IES (Portaria nº 302 de 7 de abril)
1999	<ul style="list-style-type: none">• são estabelecidas as exigências para renovação do reconhecimento dos cursos superiores (Portaria nº 755 de 11 de maio)
2001	<ul style="list-style-type: none">• reorganizam-se as IES do Brasil (Decreto nº 3.860, de 9 de julho)• é estabelecido um conjunto de critérios e procedimentos para o processo de credenciamento da IES (Portaria nº 1.465 de 12 de julho)• determinam-se os critérios para autorização de criação de cursos fora da sede para universidades (Portaria nº 1.466 de 12 de julho)
2002	<ul style="list-style-type: none">• divulga-se o Manual Geral de Avaliação das Condições de Ensino - ACE
2003	<ul style="list-style-type: none">• cria-se a CEA (Portarias nº 11 de 28 de abril e nº 19 de 27 de maio)• divulga-se a proposta do SINAES

A Associação dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) é a responsável por iniciar um amplo debate sobre o assunto. Os docentes propunham uma avaliação da qualidade embasada em diretrizes com princípios éticos sustentada exclusivamente pelos seus pares, com o objetivo de constituição de um padrão mínimo de qualidade. (RISTOFF, 1995, p. 37) Desde 1981, em todo o país, a ANDES vinha promovendo simpósios, reuniões, congressos e assembleias envolvendo a temática das políticas para reestruturação da educação superior. Mas foi durante a realização do V Congresso Nacional de Associações Docentes (CONAD), que ocorreu na cidade de Belo Horizonte em junho de 1982, que a ANDES aprovou e encaminhou ao MEC a primeira versão do seguinte documento: *Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira*. No mesmo ano, dando continuidade ao debate, a ANDES em conjunto com SBPC, Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) reuniram-se no Rio de Janeiro firmando um acordo de ação comum com base nos seguintes princípios:

1) manutenção e ampliação do ensino público e gratuito; 2) autonomia e funcionamento democrático da universidade com base em colegiados e cargos de direção eletivos; 3) estabelecimento de um padrão de qualidade para o ensino superior, estimulando a pesquisa e a criação intelectual nas universidades; 4) dotação de recursos públicos orçamentários suficientes para o ensino e a pesquisa nas universidades públicas; 5) criação de condições para adequação da universidade à realidade brasileira; 6) garantia do direito à liberdade de pensamento nas contratações e nomeações para a universidade, bem como no exercício das funções e atividades acadêmicas, princípios sobre os quais se estruturou a *Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira* (ANDES, 2003, p. 4).

“Com o objetivo de construir uma política de pessoal docente, definiu-se o que consistia a atividade de docência e estabeleceu-se que esta atividade deveria ser avaliada tendo por base as atribuições do ensino, da pesquisa e da extensão” (ANDES, 2003, p. 57). A partir das distintas concepções de avaliação do Estado e da ANDES o assunto foi retomado como pauta para discussão em âmbito nacional nos seminários: Trabalho Intelectual e Avaliação Acadêmica (em 1986 e novamente em 1987); e ainda, Avaliação e Autonomia (em 1990). Neste momento:

O aprofundamento das discussões permitiu que, em razão das diferentes conjunturas, se demarcassem as diferenças fundamentais entre a concepção do Movimento Docente e a do governo: enquanto as propostas de avaliação de sucessivos governos têm-se caracterizado pela lógica empresarial, visando à



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

rentabilidade imediata do investimento em educação e salientando a quantificação, o Movimento Docente vem construindo uma concepção de avaliação que tem como foco a qualidade do trabalho universitário, visando ao estabelecimento de um padrão unitário de qualidade para o ensino, a pesquisa e a extensão que deve ser cultural e cientificamente significativo e socialmente comprometido com a maioria da população.

Para o Movimento Docente, a universidade deve ser um espaço privilegiado do pensamento, do debate e da crítica, objetivando a elevação cultural e científica, mediante uma produção que seja realizada coletiva e publicamente, para o que é necessário assegurar recursos humanos, materiais e financeiros (ANDES, 2003, 58).

Assim a primeira proposta de avaliação da qualidade da educação superior por parte do Estado brasileiro surgiu em 1983, com o Programa de Avaliação e Reforma Universitária (PARU), criada pela então ministra da educação Esther de Figueiredo Ferraz. O MEC formalizou o programa junto ao CFE, apoio da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e coordenação da CAPES.

O PARU elaborou questionários que foram respondidos por estudantes, dirigentes universitários e docentes e acolheu igualmente estudos específicos para apreender o impacto da Lei nº 5.540/1968 quanto à estrutura administrativa, à expansão das matrículas e à sua caracterização, à relação entre atividades de ensino, pesquisa e extensão, características do corpo docente e técnico-administrativo e vinculação com a comunidade. Tratou, portanto, basicamente de dois temas: gestão e produção/disseminação de conhecimentos, utilizando-se de levantamento e análises de dados institucionais colhidos através de roteiros e questionários preenchidos por estudantes, professores e administradores (CEA, 2007, p. 22-23).

A avaliação da qualidade foi pautada nas características e nas condições em que se realizavam as atividades das instituições, mediante o levantamento de dados e apreciação da realidade, com a finalidade de comparar e analisar particularidades das instituições de todo o sistema (COELHO, 2005, p. 39).

A avaliação do PARU (...), tem como foco a avaliação da gestão e da produção e disseminação de conhecimentos das instituições de ensino superior, utilizando como instrumento de coleta de dados questionários e roteiros respondidos por estudantes, professores e administradores deste nível de ensino. O PARU apresenta curta duração, de modo que, sem apoio do MEC, por não corresponder plenamente a seus interesses de regulação da educação superior, vigora até 1984. Muito embora represente importância indiscutível enquanto subsídio para reflexão a respeito da educação superior, não apresenta, contudo, recomendações legais e técnicas suficientes para concretização de um modelo de avaliação da educação brasileira (COELHO, 2005, p. 40).

Com o fim da Ditadura Militar as políticas de avaliação da qualidade da educação superior voltam a ser prioridade no primeiro mandato da Nova República. O presidente da república José Sarney promulga o Decreto nº 91.177, em 29 de março de 1985, que determinava a criação de uma Comissão Nacional para a Reforma do Ensino Superior (CNRES). O grupo, que ficou conhecido como a “comissão de notáveis”, possuía a incumbência de estudar a situação e formular propostas de políticas que possam ser imediatamente implantadas. Iniciou as atividades no dia 2 de maio e apresentou o relatório intitulado como *Uma Nova Política Para a Educação Superior* no dia 21 de novembro do



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

mesmo ano (CNRES, 1995). Dias Sobrinho (2002b, p. 75) lembra que “neste documento já contam muitas sugestões que vieram a ser colocadas em prática após 1995” na presidência de Fernando Henrique Cardoso.

Os itens levantados pelo grupo para medir o desempenho na educação superior por meio da avaliação deveriam levar em consideração as seguintes modalidades: 1) avaliação dos cursos; 2) avaliação dos alunos; 3) avaliação dos professores; 4) avaliação didático-pedagógica do ensino; 5) avaliação de servidores técnicos e administrativos; 6) avaliação das carreiras. Tomando-se como referência o documento apresentado pela comissão é possível destacar algumas especificidades para cada uma das modalidades (CNRES, 1985, p. 54-57). Porém, a proposta da CNRES, assim como o PARU, não correspondia às expectativas de avaliação e regulação do Estado, por isso criou MEC o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), por meio da Portaria nº 100 de 6 de fevereiro de 1986. O GERES foi instalado pelo ministro da educação Jorge Bornhausen por meio da Portaria nº 170, de 3 de março de 1986.

O GERES entende como desnecessária a complementariedade e integração entre ensino e pesquisa, de forma que sugere a existência de instituições de pesquisa – dedicadas ao ensino e pesquisa – e instituições de ensino – voltadas especificamente para a formulação de recursos humanos e reguladas pelo próprio mercado de trabalho. (...) Na concepção do GERES os representantes dos órgãos governamentais – embora possam contar com a colaboração da comunidade acadêmica – constituem-se como os principais atores do processo avaliativo e a proposta de avaliação fundamenta-se na concepção regulatória da educação superior, dando enfoque às dimensões individuais (do aluno, dos cursos e das instituições) (COELHO, 2005, p. 40).

Por propor forte controle regulatório, racionalidade empresarial e limite de autonomia a avaliação proposta pelo GERES não recebeu apoio das IES. Diversas iniciativas individualizadas de avaliação surgiram nesta época em todo o Brasil. Seminários para discussões e estudos foram realizados na tentativa de achar um caminho intermediário de avaliação para a educação superior. Pode-se citar a atuação dos seguintes organismos: SBPC, Comitê Científico da CAPES, e Conselho de Reitores das Universidades Estaduais de São Paulo (CRUESP). Após o GERES houve um lapso temporal de ausência do tema na pauta das discussões coletivas, principalmente devido falta de um consenso a respeito da concepção de políticas de avaliação. “Neste mesmo período, surgiram igualmente os primeiros relatos de experiências de avaliação, em instituições públicas, com perspectiva formativa” (CEA, 2007, p. 23).

O assunto qualidade da educação superior só voltou a ser retomado de maneira integradora por representantes da SESu/MEC, da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais (ANDIFES), da Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), do CRUB, da Associação Nacional de Universidades Particulares (ANUP) e o Fórum de Pró-Reitores de Graduação e Planejamento (FORGRAD) nos anos de 1993 até 1994. A partir de diversas audiências públicas realizadas, o então ministro da educação Murílio Hingel, criou a Comissão Nacional de Avaliação (CNA), com o



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

objetivo de estabelecer diretrizes e viabilizar a implantação do programa (RISTOFF, 1995, p. 37-38).

O PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (PAIUB) E O EXAME NACIONAL DE CURSO (ENC)

A CNA iniciou seus estudos partindo da proposta apresentada pela ANDIFES, produzida coletivamente e intitulada como *Documento Base*; este foi o texto original do PAIUB (DIAS SOBRINHO, 2002b, p. 110). O PAIUB, criado em 1993, sofreu alterações em suas características com os decretos nº 2.026, de 10 de outubro de 1996, e nº 2.306, de 19 de agosto de 1997, e da Portaria nº 302 de, 7 de abril de 1998. A avaliação institucional deste programa abrangia diferentes dimensões do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão das IES, objetivando desenvolver um processo de aperfeiçoamento contínuo do desempenho acadêmico, do planejamento e da administração da instituição. Dias Sobrinho (2002b, p. 70) define o PAIUB como um programa que apresenta uma intencionalidade educativa, motivado pelo caráter formativo e que caracteriza o sujeito e o objeto da avaliação da seguinte maneira:

O sentido mais forte da institucionalidade consiste na globalidade. Em relação ao sujeito da ação, a todos é dada a oportunidade de participar ativamente na avaliação. Relativamente ao objeto, trata-se de tentar avaliar em conjunto as diversas dimensões de ensino, pesquisa, extensão, administração, relações de trabalho, sentidos e qualidade da produção científica e da formação, interação com a sociedade, enfim tudo aquilo que o conjunto universitário considera relevante para melhorar as atividades universitárias (DIAS SOBRINHO, 2002a, p. 52-53).

O PAIUB foi responsável por promover mudanças na dinâmica universitária conseguindo dar legitimidade à cultura da avaliação em prol da qualidade. Leite (2005, p. 51) destaca que “o programa caracterizou-se por possuir dotação financeira própria, livre adesão das universidades, através da concorrência de projetos, e princípios de avaliação coerentes com a posição emancipatória e participativa” (CEA, 2007, p. 23-24).

A fundamentação do PAIUB aponta para a necessidade de implantação de um projeto institucional que seja: a) um processo contínuo de desempenho acadêmico; b) uma ferramenta para o planejamento e gestão universitária; e, c) um processo sistemático de prestação de contas à sociedade. Os princípios que fundamentaram este projeto incluem: a aceitação ou conscientização da necessidade de avaliação por todos os segmentos envolvidos; o reconhecimento da legitimidade e permanência dos princípios norteadores e dos critérios a serem adotados; o envolvimento direto de todos os segmentos da comunidade acadêmica na sua execução e implementação de medidas de melhoria do desempenho institucional. O objetivo geral do projeto é rever e aperfeiçoar o projeto acadêmico e sócio-político da instituição, promovendo a melhoria da qualidade e a pertinência das atividades desenvolvidas (MOROSINI, 1997, p 147).

O PAIUB sugeria três etapas para o processo de avaliação a ser desenvolvido em cada IES: 1) avaliação interna: subdivide-se em auto-avaliação, realizada pela comunidade acadêmica do curso e na consolidação de dados, pela comissão avaliativa da instituição; 2) avaliação externa: realizada por pares acadêmicos de outras IES, profissionais da área,



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

representantes de entidades científicas e profissionais e a representantes da sociedade; e, 3) reavaliação e difusão dos resultados: revisão crítica de todo processo avaliativo, tomadas de decisões a ser implantadas e publicação dos resultados. Nas palavras de Dias Sobrinho (1998, p. 144) o PAIUB:

combina diversas modalidades de avaliação, que não se opõem, antes se completam. Por exemplo, a avaliação interna se completa com a avaliação externa. A combinação de ambas produz uma síntese, a etapa que pode se chamar de reavaliação. Este terceiro momento também é uma inovação do PAIUB, ao menos em relação às práticas avaliativas no Brasil. Sendo um processo permanente, é necessário que se construa suas etapas de síntese, de interação e de conexão, entre o produzido e o que deve ser feito em estágios superiores. Essas modalidades não devem ser entendidas como separadas e estanques, mas, sim, como fazendo parte de um conjunto em que uma alimenta a outra e é pela outra alimentada, na forma de dados, juízos de valor, propostas e críticas.

O projeto em seu primeiro ciclo avaliou o ensino de graduação e suas relações com a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e a gestão, uma vez que a avaliação específica dos programas de pós-graduação já é realizada pela CAPES e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Do ponto de vista ético e político, o PAIUB é um modelo profundamente identificado com princípios e valores da educação entendida como bem social e público. Por isso, põe em foco o projeto educativo de cada instituição. Reflete coletivamente sobre os significados da formação que põe em ação. Avalia sua inserção na sociedade, isto é, sua responsabilidade pública e social (DIAS SOBRINHO, 2002a, p. 53).

Para o MEC ficou a responsabilidade de supervisionar o programa e repassar os recursos as IES estatais que tivessem o seu projeto de avaliação aprovados pela CNA. Neste mesmo ano foram cortadas as verbas para o PAIUB e as avaliações foram suspensas. Mesmo assim, muitas IES continuaram com seus programas próprios de avaliação interna e externa com diferentes graus de realização. As políticas públicas de avaliação educacional ganharam grande destaque no período da gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1994-2001) e ministro Paulo Renato de Souza, principalmente por ter inaugurado um sistema exclusivo para a avaliação da educação básica. Para a educação superior o MEC oficializou o Exame Nacional de Cursos (ENC), a Avaliação das Condições de Ensino (ACE) e o Ranking Nacional das IES (LEITE, 2005, p. 53).

O ENC, também identificado como Provão, foi implantado mediante a Medida Provisória nº 1.018 de 1995 e, depois referendado pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Objetivava avaliar todos os cursos de graduação por meio de um exame aplicado aos acadêmicos formandos; de caráter obrigatório finalizava com o estabelecimento de um ranking nacional dos cursos. Os resultados eram apresentados por conceitos de A até E. No entanto a avaliação obrigatória para a educação superior só veio com a instituição do Decreto nº 2.026 de 10 de outubro de 1996. O documento determinava a criação da ACE que visava avaliar *in loco* cada um dos cursos de graduação submetidos ao ENC. O procedimento foi realizado pela SESu e a metodologia de avaliação é destacada por Leite (2005, p. 55) da seguinte maneira:



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

As comissões a partir de um conjunto de indicadores preestabelecidos, avaliavam: a) organização didático-pedagógica de cada curso; b) adequação das instalações físicas; c) adequação das instalações especiais (laboratórios, oficinas, salas-ambiente e outros); d) qualificação do corpo docente (titulação, regime de trabalho, plano de cargos e salários, produção e produtividade intelectual, experiência profissional, relação professor aluno e outros); e) bibliotecas (acervo, livros, periódicos, acesso a redes, adequação ambiental). Os resultados dessas verificações eram expressos em conceitos: CMB – Condições Muito Boas; CB – Condições Boas; CR – Condições Regulares; CI – Condições Insuficientes.

O procedimento de avaliação obedecia a uma metodologia comum em todas as áreas, no entanto, garantia respeitar a diversidade e as especificidades de cada curso. As visitas eram realizadas por professores com reconhecimento acadêmico e profissional, após terem recebido treinamento do MEC. O estabelecimento do Ranking Nacional das Instituições de Educação Superior era feito por meio da junção dos resultados do ENC com o da ACE. Esta foi a principal metodologia de avaliação imposta pelo Estado às IES como forma de conceder o credenciamento ao sistema e reconhecimento dos cursos. Uma breve comparação entre o PAIUB e o ENC é realizada por Jackson (2005):

O PAIUB e o ENC apresentavam concepções distintas de avaliação. Um surge de um movimento interno às universidades por atores sociais que vivenciavam a educação superior, e, portanto, com o embasamento teórico e metodológico adequado (naquele momento) a propor um modelo de programa de avaliação no contexto nacional, resguardando as especificidades institucionais. O outro é imposto através de Lei. A ênfase do ENC recai sobre os resultados e não sobre o processo. O foco é o ensino, o curso, estabelecendo-se ranqueamentos das IES. Considero que o ENC não deu certo, basicamente por dois aspectos: a) não atendeu as finalidades a que se propusera que era o da melhoria da qualidade de ensino e apoiar o CNE em suas deliberações sobre a regulação do ensino de graduação, apesar de certos registros de melhorias em alguns cursos, na perspectiva de seus gestores; b) o Provão serviu para iludir a sociedade sobre a qualidade dos cursos e IES já que o indicador dessa qualidade é a notação alfabética cujos resultados não retratam efetivamente conceitos. Assim, um A não significa que o curso seja excelente, nem um E que o curso seja, efetivamente, péssimo. Portanto, [o ENC] desorienta a população sobre a qualidade dos cursos, nem serve como subsídio à regulação e é impotente para elaborar políticas públicas de educação. No geral, o provão ao tomar o aluno como sujeito da avaliação, não poderia assumir esse instrumento como representativo da avaliação da instituição, ou da educação superior. Distante de atingir a sua meta (avaliação de cursos), (...) o Provão está longe também de expressar as reais condições de funcionamento de todas as áreas de conhecimento científico onde os cursos de graduação se inserem além do que, os altos custos de sua operacionalização colaboram para retratar a ineficácia desse instrumento de avaliação.

No ano de 2003 um novo grupo foi constituído. A Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA) foi criada pelo MEC com o objetivo de analisar, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação para educação superior, e simultaneamente, elaborar uma revisão crítica nos instrumentos, metodologias e critérios adotados e, por fim, no prazo de 120 dias para elaborar uma proposta para alteração do sistema da Avaliação da Educação Superior (ROTHEN, 2006, p. 113).



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES)

A CEA apresentou publicamente a síntese da proposta para o SINAES em 2 de setembro de 2003, posteriormente divulgado pelo INEP no documento intitulado: *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – da concepção à regulamentação*. Resumidamente:

A ênfase da concepção avaliativa exposta está na preocupação com a tomada de consciência sobre a instituição, conseguida pela participação coletiva em todo o processo, o que lhe outorga caráter formativo e de aperfeiçoamento individual e institucional. O processo estaria centrado na auto-avaliação, realizada no interior das instituições, com subcomissões internas que avaliariam os diferentes cursos. Outros dados para a avaliação seriam advindos de um exame do Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (PAIDEIA), aplicado a uma amostra de alunos de segundo e do último ano das instituições, com o intuito de analisar os processos educativos em cada área de conhecimento, além de informações estatísticas coletadas regularmente pelo MEC. A auto-avaliação seria completada com um momento de avaliação externa realizada por membros da comunidade acadêmica e científica, por meio de visitas *in loco*, com o objetivo de contrastar as informações provindas do relatório de auto-avaliação institucional. O relatório final, derivado das variadas instâncias, seria remetido ao órgão encarregado da avaliação, criado para tal fim: a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (BARREYRO; ROTHEN, 2006, p. 960-961).

Oficialmente o SINAES é instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, e tem seus procedimentos avaliativos regulamentados mediante a Portaria MEC nº 2.051, de 9 de julho de 2004, já na gestão do ministro da educação Tarso Genro. O artigo 1º desta norma expõe como finalidades do SINAES:

a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (Lei nº 10.861, 2004, artigo 1º).

Segundo Jackson (2005), o SINAES se diferencia dos outros programas por criar:

uma nova concepção de avaliação da educação superior calcada em outra lógica, integrante de um conjunto de políticas públicas, voltados para a expansão do sistema, pela democratização do acesso de forma que a qualificação do mesmo se integre a um processo mais amplo de revalorização da educação superior. Contextualiza a educação superior ao mundo atual em que entre as finalidades da construção do saber se insere a intervenção social no sentido de reduzir as assimetrias sociais, propiciando condições para a construção de novas pontes de inclusão social. Portanto, o SINAES amplia suas dimensões, objetos, procedimentos, integrando os vários instrumentos de avaliação (alguns deles já existentes mas adequados à nova lógica) e propondo outros, como o PAIDEIA. Como tal, incorpora aos processos avaliativos todos os atores sociais, as dimensões sociais e todas as instâncias da educação superior. Busca assegurar, as dimensões externas e internas, particular e



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

global, somativo e formativo e os diversos objetos e objetivos da avaliação. Trata-se de um Sistema e não mais de procedimentos isolados de avaliação.

A composição do SINAES está alinhada em três eixos avaliativos: a instituição, o curso e o desempenho dos estudantes; é operacionalizado pelos procedimentos de 1) Avaliação das Instituições de Educação Superior (AVALIES), 2) Avaliação dos Cursos de Graduação (denominada por ACG ou *in loco*) e a 3) Avaliação do Desempenho dos Estudantes (ENADE, em substituição a proposta do PAIDEIA - Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área). Para a coordenação e supervisão de todo o sistema foi instituído um órgão colegiado vinculado ao gabinete do ministro da educação e cultura; trata-se da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). Sua composição está determinada na referida Lei (artigo 7º) e se apresenta com 13 membros representantes dos seguintes segmentos: um do INEP; um da CAPES; três do MEC, sendo um obrigatoriamente do órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior; um do corpo discente das IES; um do corpo docente das IES; um do corpo técnico-administrativo das IES; cinco membros indicados pelo ministro da educação escolhidos entre cidadãos.

Ainda em 2004, fundamentado nos estudos do CEA, a CONAES divulga o documento base do SINAES, intitulado *Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior*. Estava destinado a todos os interessados pela avaliação da educação superior, mas principalmente ao INEP e as CPA, os dois agentes que junto com a CONAES integram os órgãos avaliativos no SINAES. A CONAES (2004, p. 5) define o documento base como aquele que “sistematiza a concepção, os princípios e as dimensões da avaliação postulados pelo SINAES e define as diretrizes para a sua implementação”. Ou seja:

As características fundamentais da nova proposta são: a avaliação institucional como centro do processo avaliativo, a integração de diversos instrumentos com base em uma concepção global e o respeito à identidade e à diversidade institucionais. Tais características possibilitam levar em conta a realidade e a missão de cada IES, ressaltando o que há de comum e universal na educação superior e as especificidades das áreas do conhecimento (CONAES, 2004, p. 5). (...) O objetivo central do processo avaliativo é promover a realização autônoma do projeto institucional, de modo a garantir a qualidade acadêmica no ensino, na pesquisa, na extensão, na gestão e no cumprimento de sua pertinência e responsabilidade social (CONAES, 2004, p. 10).

No entanto, e apesar desta ênfase na autonomia, o Estado não se ausentou da responsabilidade regulatória imposta pela Constituição Federal de 1988 e reafirmada pela nova LDB. Assim sendo a CONAES salienta:

A avaliação se esgota quando os efeitos regulatórios são assumidos pelo Poder Público, em decorrência dos resultados da avaliação. Daí a importância de destacar três momentos desse processo: A regulação, como atributo próprio do Poder Público, que precede o processo de avaliação nas etapas iniciais da autorização e do credenciamento dos cursos. O processo de avaliação que se realiza autonomamente pela instituição de forma integrada e segundo suas diferentes modalidades. A regulação novamente, uma vez concluída a avaliação (após emissão de pareceres da CONAES),



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

quando são aplicados os efeitos regulatórios – previstos em lei – decorrentes da avaliação (CONAES, 2004, p. 10-11).

O componente central do SINAES é a avaliação institucional, realizada em dois momentos: 1) auto-avaliação realizada pela CPA e 2) avaliação externa realizada pelas comissões designadas. Porém na AVALIES também serão considerados os resultados da ACG e do ENADE, assim como o Censo da Educação Superior, o Cadastro Nacional da Educação Superior e as informações da avaliação da CAPES. Os resultados das avaliações serão expressos numa escala padrão de 5 níveis; os níveis 4 e 5 são considerados de altos desempenho, os níveis 1 e 2 são baixos e o nível 3 é o mínimo aceitável. Ressalta-se que é com base nestes resultados que será realizada a análise para concessão de credenciamento ou reconhecimento à IES; do mesmo modo ocorrerá com os cursos de graduação para autorização, reconhecimento ou renovação do reconhecimento (Portaria MEC nº 2.051, 2004, artigo 32). O ENADE é a parte do SINAES que se encontra em um processo mais desenvolvido, pois desde 2004 vem sendo aplicado. O exame acontece pelo menos uma vez a cada três anos para cursos de graduação recomendados pela CONAES e aprovados pelo MEC. Os alunos são selecionados por amostragem considerando os ingressantes e concluintes. Está operacionalizado por meio de quatro instrumentos de coleta de dados: 1) prova; 2) questionário de impressões sobre a prova; 3) questionário socioeconômico; 4) questionário aplicado aos coordenadores de curso.

TABELA: CRONOLOGIA DO IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO PROPOSTA NO SINAES (2003-2011)

DATA	PROPOSTAS, LEIS E DOCUMENTOS LEGAIS
2003	<ul style="list-style-type: none">• cria-se a CEA (Portarias nº 11 de 28 de abril e nº 19 de 27 de maio) e• divulga-se a proposta do SINAES
2004	<ul style="list-style-type: none">• institui-se o SINAES (Lei nº 10.861 de 14 de abril) e a CONAES (Decreto de 28 de maio - sem número)• divulgam-se os procedimentos do SINAES (Portaria nº 2.051, de 9 de julho)• divulga-se o procedimento para realização do ENADE (Portaria nº 107, de 22 de julho)• divulga-se o documento Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior elaborado pela CONAES (de 26 de agosto)• divulga-se o documento Orientações Gerais para o Roteiro de auto-avaliação das IES elaborado pelo INEP e destinado a CPA
2005	<ul style="list-style-type: none">• divulga-se o primeiro calendário para a avaliação da IES (Resolução CONAES nº 1 de 11 de janeiro)• divulga-se o procedimento para organização e execução das avaliações externas (Portaria nº 31 de 17 de fevereiro)• suspende-se o recebimento de solicitação de credenciamento de universidades ao sistema (Portaria nº 2.261 de 19 de junho)
2006	<ul style="list-style-type: none">• aprova-se e divulga-se o Instrumento para Avaliação dos Cursos de Graduação do SINAES (Portaria MEC nº 563 de 21 de fevereiro)• aprova-se e divulga-se o procedimento para Avaliação Externa da IES: diretrizes e instrumento do SINAES (Portaria MEC nº 300 de 30 de janeiro)• descreve-se as funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e cursos (Decreto Federal nº 5.773 de 9 de maio)• reorganizam-se as IES• determinam-se os critérios e exigências para os Centros Universitários (Decreto nº 5.786 de 24 de maio)
2007	<ul style="list-style-type: none">• divulga-se um novo calendário para a realização das avaliações (Portaria normativa nº 1 de 10 de janeiro)• descrevem-se os procedimentos de regulação e avaliação da EAD (Portaria normativa nº 2 de 10 de janeiro)
2008	<ul style="list-style-type: none">• divulga-se o instrumento de avaliação exclusivo para autorização de cursos de graduação de medicina (aprovado



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

	<p>pela Portaria nº 474 de 14 de abril)</p> <ul style="list-style-type: none">• divulga-se o CPC e IGC (Portaria Normativa nº 4 de 5 de agosto)• alteram-se as dimensões e pesos da avaliação externa das IES (Portaria nº 1.264 de 17 de outubro)
2009	<ul style="list-style-type: none">• oficializa-se os resultados do IGC-2007, do Conceito ENADE-2007 e do CPC-2007 (Portaria nº 296, de 17 de novembro)• oficializa-se os resultados do IGC-2008, do Conceito ENADE-2008 e do CPC-2008 (Portaria Inep nº 27, de 20 de Janeiro)
2010	<ul style="list-style-type: none">• oficializa-se os resultados do IGC-2008, do Conceito ENADE-2008 e do CPC-2008 (Portaria Inep nº 27, de 20 de Janeiro)• aprova-se o extrato para o instrumento de avaliação para reconhecimento dos cursos de graduação em Direito, Pedagogia, Medicina, Tecnologia, Bacharelados e Licenciaturas assim como Bacharelados e Licenciatura, na modalidade de educação a distância no âmbito do SINAES• designa-se a Comissão de Revisão dos Instrumentos de Avaliação dos Cursos de Graduação e IES, para operacionalização do SINAES e Comissão de Acompanhamento das Capacitações de Avaliadores do BASIs nos Instrumentos de Avaliação dos Cursos de Graduação e IES, na operacionalização do SINAES (Portaria nº 386-387, de 27 de setembro)
2011	<ul style="list-style-type: none">• emite-se uma Medida Cautelar para a redução de vagas de Cursos de Direito - bacharelado - de IES com resultados insatisfatórios no CPC referente ao ciclo 2007-2009 (Despacho do Ministro em 1º de junho)

A aplicação da política de avaliação da qualidade educacional vem tomando o ENADE como único referencial para o processo de regulação e supervisão da educação superior, esquecendo-se da sua característica principal que é de possuir um caráter sistêmico. A implantação da política desconsidera a visão estrutural da avaliação e implanta três avaliações distintas, de curso, da IES e, principalmente, a dos alunos. Por isso parece oportuno e necessário destacar as diretrizes da CONAES quando ressalta as finalidades essenciais da avaliação no SINAES. Assim sendo pode ser observada certa discrepância existente entre “o ser” e “o deve ser” da política pública executada pelo Estado. Tomando como partida a política de avaliação proposta pela CEA, a Lei do SINAES e as diretrizes do CONAES e comparando com a efetiva realização é possível perceber os caminhos incertos das políticas públicas de avaliação no sentido de efetiva realização do escopo de melhoria da qualidade da educação superior no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização dos termos avaliação e qualidade se tornaram corriqueiras na área da educação, mas mesmo carregando uma estreita relação, possuem diferentes significados, que em regra ficam dependentes do contexto em que estão sendo aplicados. Por isso considera-se crucial a análise reflexiva do significado da avaliação da qualidade da educação, assim como as ações que envolvem esta prática, notadamente a composição, interpretação e divulgação dos denominados indicadores de qualidade. Percebe-se que em alguns casos ocorrem sérios equívocos quanto às avaliações, principalmente quando passa a ser associada à área econômica por meio de procedimentos de medição da qualidade comumente empregados na administração de empresas.

Neste terreno a qualidade costuma ser associada à forma de organização do trabalho que favoreça a acumulação de capitais, maximizando o lucro. Muitas vezes acompanha o



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

cumprimento de metas, mediante a busca constante de uma estratégia para conseguir o aumento da produtividade; neste terreno são recorrentes as noções de eficiência e eficácia, já intensamente utilizadas na área industrial. É em geral nestes termos que o discurso em prol a qualidade tem invadido o universo educacional, provocando, assim, uma assimilação distorcida de concepções, mediante a implantação de procedimentos próprios da área econômica no ensino de forma quase totalmente acrítica (SHIGUNOV NETO, 2004, p. 39). Por fim é importante evidenciar a relação direta entre o significado da qualidade e a problemática da avaliação, ou seja, “qualquer avaliação que se realize sempre estará simbioticamente associada a uma expedição do que se valoriza, ou a uma idéia de qualidade” (MACHADO, 2001, p. 16).

A mensuração da qualidade que advém do universo empresarial apresenta os resultados da avaliação expressados em indicadores numéricos, resultado de uma compreensão simplista da relação existente entre a qualidade e a quantidade. Tudo pode ser resumido pela escolha de indicadores expressivos que instrumentam o administrador na gestão e possibilitam a redução da variabilidade da produção, considerado-se esta concepção primordial para a garantia da qualidade dos produtos. Neste caso todas as ações tomadas estão em prol da lucratividade; tratam-se, portanto, de valores cujo caráter é econômico. Contudo a matéria-prima trabalhada no ambiente escolar é o conhecimento e o produto resultante do processo de formação escolar é o cidadão que pode possuir qualidades infinitas e imensuráveis. Aqui se encontra um amplo e complexo conjunto de valores envolvidos, com articulações entre múltiplas aspirações individuais e coletivas. Não restam dúvidas na afirmação empregada por Machado (2001, p. 32) ao propor que “a mais complexa das empresas é muito mais simples, do ponto de vista do projeto que persegue, do que a mais simples das escolas”.

Na empresa o conceito de qualidade está ligado ao desejo de ser proporcionada satisfação do cliente e em cada situação concreta é necessário somente delimitar o seu universo, que pode se subdividir em interno e externo. De forma paralela, na educação não é aceitável perceber a diferenciação de clientes, pois é comum compreender que o resultado da educação é o cidadão para a sociedade. Desse modo, a utilização do termo de forma indiscriminada pode levar a uma distorção semântica muito perigosa, ou seja, a substituição do cidadão pelo cliente ou consumidor. Isto não significa que os indicadores de qualidade de produção, geralmente de natureza estatística, aplicados na educação sejam inócuos, pois a interpretação destes dados é apta a fornecer indícios para uma análise hermenêutica. Machado (2001, p. 23) destaca que a substituição de números por conceitos expressos por letras não altera significativamente a natureza dos indicadores permanecendo a necessidade de interpretação. Nestes termos é importante compor uma harmonia entre os aspectos qualitativos e quantitativos.

Deve-se trabalhar com a natureza objetiva da qualidade por meio de indicadores, porém não se esquecendo da análise subjetiva: “afinal, a subjetividade é uma dimensão característica, não é um defeito dos processos de avaliação” (MACHADO, 2001, p. 23). As tentativas implementadas pelo MEC e pelas instituições de ensino no sentido de avaliação (das instituições, dos cursos e dos estudantes), em seus diversos níveis, implica em uma idéia



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

pouco legitimada. Qualquer pretensão de aferir qualidade da educação precisa estar baseada previamente no que se deve considerar de valor; neste sentido a avaliação precisa ser negociada democraticamente. Dias Sobrinho (2002b, p. 114-115) salienta que o conceito de qualidade não pode se resumir ao cumprimento de objetivos e ressalta que a IES é ator principal das políticas para a avaliação da educação superior:

É necessário, antes, discutir o valor desses objetivos, de acordo não só com critérios técnicos, mas sobretudo éticos e políticos. A qualidade deve ter também ter um valor social. Por isso, a universidade não pode abrir mão de sua prerrogativa de protagonizar a avaliação institucional, não no sentido de ela se fechar em seu mundo próprio e recusar olhares externos, de não admitir outras avaliações, mas para garantir que sua avaliação seja um instrumento que a ajude a melhor cumprir as missões que a sociedade historicamente lhe confia (...). Assegurada esta prerrogativa, são bem-vindas e necessárias as avaliações externas que não sejam estranhas e adversas às concepções da universidade, e sim complementares e também integradas aos princípios e modos universitários.

A avaliação deve ser entendida como um meio para alocação de qualidade, aperfeiçoamento de processos e um instrumento de tomada de decisão. Assim sendo é possível agir de forma planejada para definir o rumo da IES. Apesar de permanecer o entendimento de que a avaliação tem a ver com as atividades de qualificar, selecionar, medir, corrigir, classificar, verificar, examinar, testar, etc., sua utilização na educação fez o termo ganhar atributos pedagógicos. Considerando o sujeito em aprendizagem a avaliação ganha a característica de ser formativa, emancipatória e crítica. Nesse sentido Cury (1997, p. 101) afirma:

A avaliação como definição implica a noção de valor, implícito no próprio nome. E o que é valor? Em primeiro lugar o valor significa não ser indiferente. O não-valor é a indiferença. Portanto, a noção de valor é uma noção de diferença (...), evidentemente não se trata aqui de uma diferenciação por discriminação, mas trata de uma diferenciação por assimilação, por ênfase, (...). Avaliar, portanto, é não ser indiferente a própria situação. Avaliar é colocar em diferença, isto é, colocar de forma enfática a minha situação, e por quê? Porque a estrutura da vida cotidiana nos leva a banalizar (...) o bem e o mal. (...). O momento de avaliação é um momento em que você, de certo modo, problematiza a desproblematização, isto é, você problematiza a banalização das estruturas da vida cotidiana. A crítica é um momento de choque em que você se reconhece na situação por estar bem distante dela.

Especificando os princípios teóricos da avaliação institucional, Ristoff (1995, p. 39) ainda aponta que as IES devem se atentar às seguintes frentes: política, acadêmica e administrativa. Vale sempre lembrar que as relações ou processos e as estruturas que geram a educação deve ser entendida como um bem-público, assim avaliação se impõe sobre qualquer tipo de instituição educacional pelo Estado. Dias Sobrinho adverte que a IES é uma instituição social, tendo em vista que seus processos são públicos. Nestes termos precisam “avaliar-se e têm o dever de deixar avaliar para conhecer e aprimorar a qualidade e os compromissos de sua inserção na história” (1995b, p. 55).

REFERÊNCIAS



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

ANDES-SN. **Proposta do ANDES-SN para a universidade pública brasileira.** Cadernos ANDES. 3. ed. atual. e rev. Brasília: 2003.

BARREYRO, Gladysz Beatriz; ROTHEN, José Carlos. “SINAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96 – Especial, p. 955-977, out. 2006.

CEA. COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior:** da concepção à regulamentação. 4. ed. ampl. Brasília: INEP, 2007. 224 p.

CNRES. Comissão Nacional para a Reforma do Ensino Superior. **Uma Nova Política Para a Educação Superior.** Brasília: [s.n.], 1985. 134 p.

COELHO, Rúbia Helena Naspolini. **As políticas de avaliação da educação superior brasileira no contexto da reforma do Estado:** 1995-2002. Curitiba, 2005. 244 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná.

CONAES. **Diretrizes para a avaliação das instituições de educação superior.** Brasília: INEP, 2004. Disponível em: <www.inep.gov.br/download/superior/2005/avaliacao_institucional/avaliacao_institucional_externa_8102005.pdf> Acesso em: 15 nov. 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Avaliação institucional e o compromisso com a nova universidade. In: COSTA, Maria José Jakson. (Org.). **Avaliação institucional:** desafio da universidade diante de um novo século. Belém: UFPA, 1997. p. 99-110.

DIAS SOBRINHO, José. Campos e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, Luiz Carlos de. (Org.). **Avaliação:** construindo o campo e a crítica. Florianópolis: Insular, 2002a. p. 13-62.

_____. Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras: construção do modelo e implicações. In: CATANI, Afrânio Mendes. (Org.). **Novas perspectivas nas políticas da educação superior na América Latina no limiar do século XXI.** Campinas: Autores Associados, 1998. p. 137-154. (Coleção Educação Contemporânea).

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

_____. Avaliação institucional, instrumento de qualidade educativa. In: BALZAN, Newton Cesar; DIAS SOBRINHO, José. (Orgs.). **Avaliação Institucional:** teoria e experiência. São Paulo: Cortez, 1995b. p. 53-86.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. **História da educação brasileira**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

GISI, Maria Lourdes. Políticas públicas, educação e cidadania. In: ZAINKO, Maria Amélia Sabbag; GISI, Maria Lourdes. (Orgs.). **Políticas e gestão da educação superior**. Curitiba: Champagnat, 2003. p. 91-103. (coleção educação, gestão e política).

JACKSON, Maria José. **SINAES**: a proposta de avaliação da Educação Superior. Disponível em: <www.ufpe.br/cpa/documentos/entrevista.doc>. Acesso em: 23 de ago. 2006.

KISTEMACHER, Dilmar. **Avaliação e qualidade da educação na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos/INEP (1944-1964)**. São Leopoldo, 2010. 166p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

LEITE, Denise. **Reformas universitárias**: avaliação institucional participativa. Petrópolis: Vozes, 2005.

MACHADO, Nilson José. Qualidade na Educação: as armadilhas do óbvio. In: ARAÚJO, Ulisses F. (Org.). **Pensando e Fazendo educação de qualidade**. São Paulo: Moderna, 2001. p. 13-50. (educação em pauta: educação e democracia).

MOROSINI, Marília. Avaliação institucional e qualidade universitária. In: COSTA, Maria José Jakson. (Org.). **Avaliação institucional**: desafio da universidade diante de um novo século. Belém: UFPA, 1997. p. 141-153.

RISTOFF, Dilvo Ilvo. A avaliação institucional: pensando princípios. In: BALZAN, Newton Cesar; DIAS SOBRINHO, José. (Orgs.). **Avaliação Institucional**: teoria e experiência. São Paulo: Cortez, 1995. p. 37-52.

ROTHEN, José Carlos. Os Bastidores da Reforma Universitária de 1968. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 103, p. 453-475, maio/ago. 2008.

SHIGUNOV NETO, Alexandre. **Manual de gestão da qualidade aplicado aos cursos de graduação**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.