

## A relação entre avaliação e regulação na Educação Superior: elementos para o debate

---

### *The relationship between evaluation and regulation in Higher Education: keys for the debate*

Stela M. Meneghel\*

Fabiane Robl\*\*

Tattiana T. Freitas da Silva\*\*\*

#### RESUMO

Com o objetivo de promover a qualidade da educação superior, diversos países elaboraram, na década de 80, políticas de avaliação institucional. Estas, com o objetivo pedagógico de identificar potencialidades e obter subsídios para superar deficiências, seguem concepções e procedimentos diversos de políticas de supervisão da educação superior (chamada regulação), promovidas por iniciativa do Estado e destinadas a estabelecer regras/critérios mínimos para o funcionamento de instituições. No entanto, nem sempre a distinção entre políticas e ações de avaliação e de regulação é clara, até mesmo para os agentes governamentais envolvidos na sua elaboração e implementação. Este artigo analisa a relação entre avaliação e regulação no Brasil, à luz da experiência de agências avaliadoras da França, Espanha, Portugal e Argentina. Para tanto, utiliza as principais dimensões envolvidas no processo de avaliação feito por tais agências, denominado avaliação externa.

\* Doutora em Políticas Educacionais pela UNICAMP, Professora no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Regional de Blumenau/FURB e assessora da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior/CONAES - [stmeneg@terra.com.br](mailto:stmeneg@terra.com.br)

\*\* Mestre em Educação pela Universidade Regional de Blumenau/FURB e assessora da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior/CONAES - [fabiane.rob1@mec.gov.br](mailto:fabiane.rob1@mec.gov.br)

\*\*\* Doutoranda em Educação pela UFRGS - [ttessye@gmail.com](mailto:ttessye@gmail.com)

São elas: i) bases e fundamentos da avaliação externa; ii) operacionalização do processo; iii) elaboração do relatório e pareceres. Desta forma, são feitos alguns apontamentos a partir dos casos descritos, a fim de identificar desafios para a efetivação de uma política de avaliação no Brasil.

*Palavras-chave:* avaliação; regulação; educação superior; políticas educacionais.

### ABSTRACT

To promote the quality of higher education, several countries came up with policies of institutional evaluation, in the eighties. Those policies, aiming at identifying potentials and obtaining subsidies to overcome deficiencies, follow different concepts and procedures of higher education supervision policies (regulating measures), promoted by State initiative and destined to establish minimum rules/criteria for the functioning of the institutions. Nonetheless, the distinction between evaluation and regulation policies and actions is not always very clear, even for governmental agents involved in their elaboration and implementation. This article analyzes the relation between evaluation and regulation in Brazil, in the light of evaluating agencies in France, Spain, Portugal and Argentina. For that purpose, it uses the main dimensions involved in the evaluation process performed by said agencies, denominated external evaluation. Those are as follows: i) bases and foundations of external evaluation; ii) the operational dynamics of the process; iii) elaboration of reports and assessments. Hence, some considerations can be established regarding the cases analyzed, in order to point out challenges for the materialization of an evaluation policy in Brazil.

*Key-words:* evaluation; regulating measures; higher education; educational policies.

### Introdução

Em todo o mundo, mudanças ocorridas a partir de meados de 1970 na estrutura social, em suas dimensões geopolítica, político-ideológica, econômica, de organização do trabalho, de estruturação dos Estados nacionais, dentre outras (FIORI, 2001), fizeram com que governos de diversos

países instalassem, nas décadas seguintes, debates sobre as instituições de educação superior (IES). Eram questionados o papel da educação superior (ES) na sociedade contemporânea, sua relação com o mundo do trabalho e com o mercado, além de suas possibilidades de contribuir com programas de desenvolvimento econômico e social.

O debate instaurado colocava em xeque: (a) o modelo de produção de conhecimento das IES ocidentais, fundamentado, desde o pós-guerra, no desenvolvimento de pesquisa tecnológica em grandes laboratórios e cuja demanda por investimentos estatais entrava, naquele momento, em confronto com a instauração do Estado Mínimo; (b) a qualidade destas instituições, em particular a da oferta do ensino de graduação, pois a enorme expansão de matrículas, ocorrida a partir da década de 1960, havia permitido a disseminação de escolas com precárias condições de infra-estrutura e recursos humanos. Deste modo, o embate tornava visível a necessidade de serem desenvolvidos programas e/ou sistemas avaliativos capazes de mensurar a produção e a eficácia das IES, legitimando os recursos a elas concedidos e, ainda, redirecionando investimentos.

Neste cenário, a partir de 1980, diversos países começaram a elaborar mecanismos de avaliação das IES, em busca dos seus resultados – como EUA e Inglaterra. Mas, além destes, que já desfrutavam de tradição avaliativa, países como França e Holanda formulavam propostas diferenciadas, capazes de superar a perspectiva neoliberal (LEITE, 2005). A implantação de processos avaliativos, portanto, cunhava novas relações entre Universidade, Estado e Sociedade, em que se questionava o quanto a avaliação se dedicava apenas a estabelecer e supervisionar condições consideradas mínimas para o funcionamento das IES, sem permitir identificar, na análise das atividades acadêmicas, elementos para a superação de deficiências, conferindo ao processo avaliativo caráter construtivo e pedagógico. Pois se, por um lado, é interesse e dever dos Estados zelar pela qualidade do seu sistema de ES, estabelecendo mecanismos de controle para o funcionamento das instituições, por outro, o aperfeiçoamento das práticas institucionais exige a utilização de estratégias mais abrangentes e complexas que a mera constatação do cumprimento de normas legais.

No Brasil, logo após o início da Nova República, em 1985, o governo eleito instituiu um Grupo de Estudos da Reforma da Educação Superior (GERES), encarregado de elaborar uma proposta de avaliação para a educação superior. Apesar de o GERES não haver frutificado, nos anos se-

guintes surgiram, em diversas IES, iniciativas isoladas no sentido de propor instrumentos e metodologias de avaliação institucional.<sup>1</sup>

A partir de então, houve clara diferenciação entre os enfoques, paradigmas ou concepções de avaliação, que podem ser agrupados segundo: 1) uma abordagem mais quantitativa, destinada a mensurar desempenhos e resultados, visando criar hierarquias de “excelência” e ocupada da supervisão dos modos de funcionamento institucional; 2) uma abordagem mais qualitativa, ocupada de compreender e atribuir significados aos processos e atividades acadêmicas, identificando formas de superar fragilidades e confirmar fortalezas. Estas concepções que, de forma simplificada, refletem duas diferentes *lógicas* – uma tradicional, outra emergente – receberam diferentes denominações na literatura, mas, em geral, a primeira é chamada classificatória ou regulatória, e a segunda, formativa ou emancipatória (PERRENOUD, 1999).

Apenas em 1996, quando teve início a realização do Exame Nacional de Cursos, conhecido como “Provão”, o Ministério da Educação efetivou uma política nacional de avaliação da educação superior. A partir de então, foram lançadas diversas leis e portarias a fim de regulamentá-la. No entanto, na construção desta política, nem sempre foram evidentes as diferenças de objetivos, meios e fins entre as duas lógicas ou concepções de avaliação. Uma, como parte de um processo de controle e regulamentação do Estado, estabelecia regras para a autorização e reconhecimento de cursos, além de credenciamento e recredenciamento de instituições. Outra, basicamente gerada pela iniciativa de entidades vinculadas às IES, foi elaborada tendo em vista a obtenção de subsídios para construção da qualidade. Em face disso, a despeito da diversidade de formatos e enfoques avaliativos implementados pelas políticas educacionais no Brasil na última década,<sup>2</sup> nem mesmo no âmbito governamental havia clareza sobre as implicações dos mesmos nas instituições.

O Decreto Federal nº 5773, de 09 de maio de 2006, visa justamente lançar luzes sobre esta questão. E o faz ao estabelecer as diferentes competências e funções dos órgãos governamentais envolvidos com “atos administrativos autorizativos do funcionamento de instituições de educação su-

<sup>1</sup> Dentre estas vale destacar, por terem sido referência para outras IES, as experiências pioneiras da Universidade de Brasília, em 1986, e da Universidade de Campinas, em 1993.

<sup>2</sup> A respeito desta diversidade, ver LEITE, Denise: *Reformas Universitárias: avaliação institucional participativa* (2005).

perior e de cursos de graduação e seqüenciais”, entendidos como regulação (Art. 1, § 1º). Quanto à avaliação, o Decreto estabelece seu objetivo e relação com a regulação: “A avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES – constituirá referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade” (Art. 1, § 3º).

Este texto busca compreender melhor esta fronteira entre avaliação e regulação. Para tanto, resgata brevemente a construção da política de avaliação no Brasil, comparando-a com a de outros países. Cabe destacar que, como os procedimentos chamados regulatórios estão presentes, de alguma forma, há décadas na organização burocrática dos Estados, este estudo focaliza o *formato das estruturas voltadas à avaliação* da qualidade da educação superior de alguns países, *em sua dimensão formativa*.

Foram escolhidos para este estudo países com diferentes tradições universitárias, mas com sistemas de avaliação consolidados e coordenados por órgãos estatais: França, Espanha, Portugal e Argentina. Desta forma, buscamos compreender como estes coordenam a relação entre avaliação e regulação, buscando elementos que permitam refletir sobre os desafios para a efetivação de uma política de avaliação no Brasil.

As informações acerca das agências e processos de avaliação analisados foram obtidas por meio da análise de documentos e relatórios disponíveis nos *sites* dos órgãos responsáveis pelo sistema de avaliação em cada país, assim como em *sites* de algumas IES avaliadas. Como parâmetros de análise, utilizamos as principais dimensões envolvidas no processo de avaliação feito pelas agências governamentais, denominados avaliação externa. São eles: i) bases e fundamentos da avaliação externa: objetivos, concepção, diretrizes; ii) operacionalização do processo: fases e procedimentos; iii) elaboração do relatório e pareceres: conjunto de informações componentes de um relatório; resultados do processo.

## **Regulação e avaliação**

A compreensão da interface entre avaliação e regulação, nos diversos processos que visam à construção de uma educação superior de qualidade, demanda apreender o significado de cada um destes conceitos. Como dito

anteriormente, os processos de regulação são, na maioria dos países, diretamente vinculados à ação do poder público; portanto, são uma prática mais antiga nos sistemas de educação superior.

Segundo Martins (2005, p. 41), cabe ao poder público, exercendo sua função de controle, “fixar as normas de organização e funcionamento, bem como verificar e assegurar o seu fiel cumprimento”. O autor afirma ainda que, num processo de regulação, há três dimensões envolvidas: a normativa, a verificadora e a controladora. Na primeira dimensão se estabelece o contexto e as condições gerais nas quais serão desenvolvidas as duas outras dimensões. Nesse sentido, o peso da dimensão normativa é intenso, pois determina a realização dos processos de verificação e controle.

Mas as dimensões da verificação e controle, ainda segundo Martins (2005), são insuficientes para garantir a qualidade em IES, tornando necessário que a regulação estabeleça uma interface com outro processo, mais propícia à construção da qualidade: a avaliação.

A verificação e o controle são insuficientes para assegurar a qualidade ou fomentar a sua melhoria permanente. Para tanto, é necessária a existência de avaliação contínua que considere a totalidade das dimensões envolvidas nas IES, dos seus programas e cursos de formação, bem como das demais atividades por elas desenvolvidas (MARTINS, 2005, p. 42).

No âmbito da relação avaliação/regulação, deve haver um espaço bem definido para ambas; caso contrário, elas podem ser confundidas. Nesse sentido, caso a concepção de avaliação aponte para uma linha de punição e controle, a sua interface com a regulação será intensa, podendo haver uma junção de ambos os processos. Mas quando a concepção de avaliação aponta para a linha formativa, há que se pensar a regulação como um momento posterior à avaliação, separada desta, ainda que dela dependente. No que toca à avaliação, seguindo a linha formativa, pode-se considerar que,

para muito além do controle, a avaliação deve buscar expandir sua função essencialmente educativa, formativa, pedagógica, pró-ativa e construtiva. Em outras palavras, a avaliação deve colocar como foco central de suas preocupações a questão fundamental do sentido social de uma instituição. Deve, basicamente, perguntar sobre os significados sociais de que se reveste a formação promovida nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, ou seja, interrogar sobre os efeitos sociais dos trabalhos produzidos e dos serviços oferecidos. (...) A avaliação deve perscrutar os sentidos da

formação e a quem ela serve; deve pôr em questão o conceito de sociedade que fundamenta a ciência e a prática nos diversos setores institucionais; fundamentalmente e, utilizando-se de várias análises particulares, deve pôr em linha de consideração crítica a missão de cada instituição e sua realização (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 109-110).

Este processo de reflexão sobre a instituição, em sua relação com a ES e com o meio no qual se insere, faz com que o ato de avaliar, apesar de estar relacionado com a regulação e de ir além do controle, não conceda espaço para a punição. Ultrapassar esse ponto parece ser um dos grandes desafios da avaliação da ES no Brasil, visto que “somos uma sociedade em que o humor punitivo, apesar dos seus inúmeros e óbvios fracassos, conseguiu distorcer o que há de mais precioso na avaliação — a sua capacidade de construir — tornando-a um mero instrumento de classificação” (RISTOFF, 1995, p. 47).

## **Avaliação da Educação Superior no Brasil**

A idéia de instaurar um processo de avaliação do sistema de educação superior no Brasil começou a se espalhar e ter o apoio da comunidade acadêmica em meados da década de 1980, momento em que a comunidade científica brasileira, os movimentos docentes, as agências governamentais ligadas à educação superior, particularmente à pesquisa, discutiam a questão da necessidade da avaliação institucional, com motivações diferentes. No interior das Universidades públicas, não sem contradições, desenvolveu-se a idéia de que a avaliação era necessária ao menos por dois motivos principais: cumprimento do princípio de transparência e por ser o mecanismo de fortalecimento da instituição pública ante as contínuas ameaças de privatização (BALZAN; DIAS SOBRINHO, 1995, p. 7).

Mas as primeiras tentativas neste sentido vieram do Estado, com a criação do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) e do Grupo de Estudos de Reforma da Educação Superior (GERES); ambos, porém, não deram frutos. Após algumas experiências bem sucedidas, contudo isoladas, em 1993 teve início o Programa de Avaliação Institucional

das Universidades Brasileiras — PAIUB. Originado de um trabalho realizado por bases universitárias, mas adotado pelo governo federal, ele abriu espaços para um exercício emancipatório<sup>3</sup> nas IES, diretamente vinculado à prática da avaliação. Analisando as lições e as experiências geradas com o PAIUB, Dias Sobrinho (2003), afirma que:

As avaliações desenvolvidas no âmbito do PAIUB e que seguem as orientações básicas deste Programa podem ser vistas a partir de distintos ângulos. Podem ser examinadas na perspectiva de sua função ou finalidade e, então, as classificamos predominantemente como formativas, no sentido de que são mais comumente internas e centradas no processo tendo em vista a melhoria da qualidade; são secundariamente também somativas, em muitos momentos, quando se dedicam, por exemplo, a quantificar ou determinar os diversos níveis de eficácia do objeto (...) No caso do PAIUB, as dimensões quantitativas e somativas servem para dar mais consistência e fundamentação à orientação educativa e formativa. Não têm, portanto, caráter controlador e hierarquizador (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 82-83).

Caracterizado por contar com dotação financeira própria, com a livre adesão das universidades, e por pautar-se em princípios de avaliação coerentes com a concepção emancipatória e participativa, o PAIUB permitiu que a avaliação formativa da ES no Brasil desse seus primeiros passos. Propunha a realização, nas instituições que a ele aderiam, de três momentos avaliativos: avaliação interna, avaliação externa e reavaliação. Durante sua existência, o PAIUB mostrou a importância, para a realidade brasileira, da associação entre avaliação, qualidade e transformação institucional. Tal fato faz com que, ainda hoje, seja tomado como referência, até mesmo por outros países. Considerando-se os números gerados entre os anos de 1994 e 1997, tem-se registrada a participação de 138 instituições no PAIUB (LEITE, 1999).

Tendo a dimensão formativa como princípio de uma política pública de avaliação da ES, em 2004 o governo federal instituiu o Sistema Nacional

<sup>3</sup> A idéia de exercício emancipatório está relacionada com o proposto por Santos (2002), traduzindo práticas de emancipação a partir do estabelecimento de princípios como: reconhecimento às diferenças, favorecimento do autoconhecimento; solidariedade; respeito e consciência da complexidade e respeito ao princípio da comunidade, tomando o coletivo e o contextual como objetos a serem considerados nos processos realizados.



de Avaliação da Educação Superior – SINAES – pela lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004. A lógica do SINAES vai além da política de controle e verificação, característica das ações para a educação superior da década anterior, em especial pelo Exame Nacional de Cursos/ENC. Ao se contrapor à avaliação realizada verticalmente (do MEC para as IES e cursos), com fins classificatórios, o SINAES evidenciou a importância de uma avaliação compreensiva e pedagógica que, partindo da IES, a elas retorna, em um processo que passa pela ação mediadora do poder público. Assim, marcou mudança significativa na política para o setor.

A avaliação da educação superior proposta pelo SINAES caracteriza-se por contextualizar diferentes procedimentos de avaliação e por estar alinhada à percepção desta enquanto instrumento de política educacional voltado para a defesa da qualidade, da participação e da ética na educação superior. É comprometida com a transparência de seus processos e fundamentada nas diretrizes gerais já estabelecidas na legislação.

A despeito de diversas experiências de avaliação institucional, o SINAES não é uma reedição do passado, tampouco uma ruptura. É uma evolução, no sentido da integração e da implementação de um sistema nacional de avaliação, visto que, dentre outros aspectos, integra em um único sistema a avaliação interna, a avaliação externa, a avaliação de discentes e de cursos de graduação.

Na Lei que criou o SINAES, os processos avaliativos são apresentados como “referencial básico” para a regulação estatal, cabendo aos órgãos competentes utilizarem-se dos resultados obtidos na avaliação externa, avaliação de discentes e avaliação de cursos para regular e definir políticas da competência do poder público.

### **Regulação e avaliação da Educação Superior – algumas experiências**

O estudo do formato das estruturas de avaliação de países como França, Espanha, Portugal e Argentina permite apreender como sistemas que possuem experiência centenária com relação às universidades têm lidado com o tema. Chama a atenção que, apesar de sua diversidade, em todos estes países a avaliação da ES é feita pela via da avaliação institucional. E,

em todos eles, esta ocorre pela integração de dois momentos distintos: a *avaliação interna*, em que a instituição faz uma auto-análise dos processos e atividades que desenvolve, tendo em vista sua missão, e a *avaliação externa* (AE). Para fins de compreensão deste processo, descrevemos os procedimentos adotados em cada um deles tomando, como base de informações, o conjunto de conceitos, procedimentos e métodos referentes ao momento da avaliação externa.

#### *O processo de avaliação externa na França*

Na França, o sistema de avaliação da educação superior tem à frente o Comitê Nacional de Avaliação/CNE. Criado em 1984, o CNE é uma autoridade administrativa independente, cuja missão é avaliar o conjunto dos estabelecimentos sob a tutela do Ministério da Cultura e Educação/MCE com características científica, cultural e profissional: universidades, escolas e grandes estabelecimentos relevantes.

O conceito que rege a avaliação realizada em tais instituições é o da avaliação formativa. O Estado busca, por meio da avaliação interna e da avaliação externa, melhoria das condições de funcionamento da instituição, seja na área de gestão, seja nos campos pedagógico e da pesquisa. A principal diretriz do processo de AE concentra-se na idéia de que, durante a mesma, serão analisados os pontos que, no relatório da avaliação interna (AI), apresentaram maiores problemas – seja no quesito ensino, pesquisa ou gestão. Ou seja, analisa-se na AE justamente o que, no processo de AI, surge como prioritário e foi identificado como problemático. Devido a isso, a AE tem em consideração a realidade e o tipo de instituição que está sendo avaliada. Durante a visita dos avaliadores externos, há abordagem de problemas específicos da instituição; inclusive, há uso de diferentes instrumentos, respeitando-se o contexto e tipo de IES.

Tendo estes aspectos como fundamento, a AE é concebida como instrumento essencial para a garantia da autonomia das universidades, devendo, portanto, respeitar a política da IES, analisando a relação entre o estabelecido em planos e projetos e o que, de fato, foi desenvolvido. O objetivo do processo é contribuir para o exercício de autonomia das IES e melhorar a qualidade do ensino.

A dinâmica da AE, na França, cumpre a realização das seguintes fases: 1. Realização da avaliação interna (AI) pela IES; 2. Leitura do relatório de AI pela comissão de AE e escolha dos temas a serem abordados na visita dos avaliadores, por ordem de urgência: quais problemas são prioritários

abordar; 3. Visita da Comissão de AE; 4. Elaboração de relatório pela Comissão de AE, com comentários dos membros e de componentes do Conselho Nacional de Avaliação – CNE; 5. Debate do Relatório da Comissão em plenário do CNE; 6. Envio do Relatório para a IES, onde é objeto de apreciação e recebe parecer do Reitor; 7. Redação de Relatório final; 8. Publicação do Relatório final, com o parecer do Reitor em anexo.

Os resultados do trabalho realizado nestas etapas não geram *ranking*, tampouco políticas, mas produzem recomendações visando a resolução dos problemas detectados na AE.

#### *O processo de Avaliação Externa na Espanha*

Na Espanha, o processo de avaliação externa é realizado pela Agência Nacional de Avaliação da Qualidade da Educação Superior (ANECA), fundação estatal criada em 2002. A ANECA tem como missão a dinamização das políticas de qualidade das universidades para proporcionar melhora na ES visando projeção nacional e internacional.

A concepção de AE tem como marco a análise da auto-avaliação. Esta é realizada por uma comissão de especialistas, que realiza uma visita. A partir destas etapas é emitido um relatório com recomendações e proposições de melhorias referentes às dimensões avaliadas. O processo é voluntário (a IES solicita a participação) e tem como objetivo realizar um diagnóstico da instituição e de seus cursos, evidenciando os pontos fortes e fracos. Este processo é um dos elementos observados no processo de acreditação das instituições – ou seja, de credenciamento frente ao Estado.

A realização da AE na Espanha dá-se por meio das seguintes fases: 1. Constituição da Comissão de AE; 2. Estudo da auto-avaliação pela comissão externa, seguida de apreciação sobre as situações descritas no relatório de AI: a valoração; os pontos fortes e fracos; os pontos de melhora. 3. Envio de informe, da Comissão de AE à IES, sobre o relatório de AI; 4. Correções e complementações da IES ao relatório de AI; 5. Preparação da visita (agenda) à IES pelos avaliadores externos; 6. Realização de visita/entrevistas; 7. Apresentação oral, à IES, do informe preliminar da Comissão de AE; 8. Discussão da Comissão de AE com a comissão de avaliação interna; 9. Redação do relatório de AE; 10. Redação do relatório final, que inclui: a AI, a AE com recomendações da Comissão de AE, e o plano de melhorias elaborado pela IES; 11. Divulgação do relatório final na página web de cada IES.

De forma semelhante ao que ocorre na França, a AE na Espanha não realiza um processo de acreditação, ainda que o processo de avaliação seja

fonte de informação para este. Na Espanha também não se estabelece *ranking* entre IES e cursos, mas são feitas recomendações fundamentadas nos aspectos que devem ser aperfeiçoados.

#### *O processo da avaliação em Portugal<sup>4</sup>*

Em Portugal, o Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior/CNAVES foi criado pelo Decreto-Lei nº 205 de 1998 e tem como função assegurar a harmonia e credibilidade do processo de avaliação e acompanhamento da educação superior, levando em conta os padrões de excelência que devem corresponder ao funcionamento global do sistema.

A concepção de avaliação desenvolvida pelo CNAVES defende a necessidade de conhecer/compreender os processos apresentados pelas próprias IES, a partir das percepções dos docentes e discentes, funcionários e gestores. Assim, a AE não é um processo isolado, mas, sobretudo, contribui para um movimento mais amplo e democrático de avaliação. O objetivo da avaliação, portanto, é analisar e estimular a qualidade das atividades acadêmicas, completando e comprovando a auto-avaliação (ou AI) e a certificação dos seus resultados.

Para tanto, a AE é realizada após a apreciação do relatório da AI e deve considerar as peculiaridades de cada IES, valorizando a história institucional. As fases de realização da avaliação externa são as seguintes: 1. Formação da Comissão de Avaliação Externa; 2. Análise, pela Comissão Externa, dos relatórios da auto-avaliação (AI); 3. Envio à IES de comentários e pedidos de esclarecimentos da Comissão Externa; 4. Resposta da IES às solicitações e comentários da Comissão Externa; 5. Visita da Comissão Externa à IES, com realização de entrevistas, etc.; 6. Entrega de Relatório da Comissão Externa; 7. Discussão, na IES, dos Resultados da avaliação externa (relatório); 8. Resposta da IES aos comentários da Comissão de AE e elaboração do relatório final.

Os resultados deste processo geram recomendações que visam garantir o aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas na IES e não geram credenciamento, tampouco estabelecem *ranking* entre IES.

<sup>4</sup> Cabe destacar que, no momento em que está sendo finalizado este texto, o *site* da CNAVES anuncia mudanças significativas no processo de avaliação das IES portuguesas. Diante, porém, da falta de informações mais precisas sobre tal fato neste momento, as autoras decidiram por manter a descrição do processo que, até o início de 2006, caracterizou a política nacional de avaliação da educação superior de Portugal.

### *O processo da avaliação na Argentina*

Na Argentina, a Lei nº 24.521, que criou o sistema de credenciamento, estabeleceu também a avaliação de projetos institucionais e a avaliação institucional, ambas de caráter obrigatório, dirigidas a instituições universitárias. O órgão responsável pelo processo de avaliação no país, a Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação das Universidades/CONEAU, foi criado em 1995 como organismo descentralizado e autárquico, que atua como agência encarregada da tarefa de avaliação institucional das universidades nacionais, provinciais e privadas. Este órgão responde diretamente ao Ministério da Cultura e Educação e, além de avaliar, realiza a acreditação de universidades privadas.

A concepção de avaliação institucional desenvolvida na Argentina e realizada por meio da avaliação externa define que esta é histórica e contextualizada; independente e feita com a participação de pares; rigorosa, ética e concisa; preza a participação de todos os setores da IES; respeita o projeto institucional; tem bases qualitativas e quantitativas; está estruturada a partir da auto-avaliação e, por último, deve primar pelo respeito à autonomia universitária.

Nesse contexto, o objetivo da avaliação é recomendar ações de melhoria para as IES, além de gerar relatórios a serem usados na acreditação de escolas particulares. Para tanto, a visita externa deve propiciar: 1) a análise do relatório de AI para constatação da articulação entre os objetivos e a missão da IES e o seu projeto institucional; 2) um estudo da capacidade da IES para cumprir os objetivos propostos; e 3) a identificação de pontos fortes e fracos nos setores pedagógico e de gestão da instituição.

As fases a serem cumpridas nesse processo são: 1. Assinatura do Acordo de AE entre a IES e a CONEAU; 2. Estudo do relatório da AI pela Comissão Externa e preparação da visita; 3. Visita dos Pares (Comissão Externa), com realização de entrevistas e preenchimento de instrumentos; 4. Preparação do relatório da Comissão Externa para entrega à CONEAU; 5. Apresentação ao reitor, para considerações, do relatório da Comissão Externa após exame pela CONEAU; 6. Plenária na CONEAU para debate sobre as considerações do reitor da IES e definição sobre Relatório Final – recomendações; 7. Solicitação de reconhecimento (no caso de IES privadas).

Os resultados da avaliação, tal como nos casos anteriores, geram um relatório de recomendações a serem seguidas pela IES. Apesar de não promover *rankings* ou punições, este documento, em momento posterior à

avaliação, é um dos elementos utilizados no processo de acreditação das IES privadas.

### **Síntese dos processos – analisando experiências**

Em linhas gerais, os países analisados, no que tange às *bases e fundamentos da avaliação externa*, revelam uma concepção de avaliação institucional que tem por princípios básicos: i) respeito à história da IES; ii) contextualização; iii) adequação às condições institucionais; iv) exercício de autonomia; v) respeito à complexidade de cada instituição; vi) avaliação global; vii) participação dos diferentes setores da IES.

Estes princípios têm relação direta com o debate e posicionamento de teóricos que defendem uma avaliação dissociada da coerção; ao contrário, trata-se de processo de negociação de sentidos e de ações, onde deve predominar a racionalidade; aceitação dos termos; acordo conjunto; universalidade; interesse comunitário; informação igual e completa; ausência de riscos; possibilidades; participação dos diversos atores institucionais (HOUSE *apud* DIAS SOBRINHO, 2003, p. 127-128).

Observa-se que todos os países possuem órgãos responsáveis pela coordenação da política de avaliação, os quais atuam de forma cooperada com as IES. Ou seja: o princípio é, efetivamente, o da avaliação formativa, uma vez que a avaliação externa visa não só produzir relatórios ou pareceres que destacam aspectos positivos ou negativos, mas recomendações que são debatidas com a comunidade acadêmica ou, no mínimo, com o reitor.

Estes princípios fazem com que, na *operacionalização do processo*, haja cooperação entre os órgãos responsáveis pela avaliação e as IES, de modo que toda avaliação tem seu início marcado pela auto-avaliação (AI). Concebida como um momento primordial de reflexão sobre si mesma e sobre seu papel, missão e objetivos junto à sociedade, a AI denota o respeito às peculiaridades institucionais, históricas e contextuais de cada IES. Este processo é completado pelo de avaliação externa (AE), que permite à IES aprofundar sua reflexão pela análise de pares acadêmicos – a comissão de avaliação externa – sobre suas atividades.

É fundamental, portanto, a composição e o preparo dos integrantes da Comissão Externa de avaliação que, em todos os casos analisados, é

composta por pares acadêmicos. A ela cabe um profundo exercício de conhecimento da IES avaliada, seja no âmbito da sua configuração institucional, seja no que toca à sua diversificação programática. Ainda segundo House (*apud* DIAS SOBRINHO, 2003, p.124): “A avaliação está intencionalmente ligada ao contexto e seus descobrimentos são interpretados como dentro do mesmo”. Os processos de avaliação são, portanto, atentos à missão e às condições peculiares de existência e funcionamento de cada IES.

Ao privilegiar a auto-avaliação, reconhecendo as peculiaridades da IES e não sua adequação a um formato único, a Comissão Externa tem uma interlocução com a instituição e seus atores, durante a visita, permitindo esclarecer dúvidas, complementar informações, melhor compreender a relação com o entorno e negociar significados. Assim, a atribuição de juízos de valor dá-se em um processo dialógico, construído coletivamente.

Na visita de avaliação externa há necessidade de se identificar coerência entre a proposta e missão institucional e sua capacidade para tal. Ou seja, cabe observar a articulação entre o projeto de desenvolvimento da IES com os seus objetivos e capacidade de atingir as metas desejadas. Existem problemas na realização desse projeto? Quais? Existem outros aspectos mais prioritários? O que pode ser sugerido para que pontos fracos sejam sanados e pontos fortes aperfeiçoados? O que não foi devidamente contemplado nos instrumentos de auto-avaliação?

A resposta a tais questões sustenta a visita da comissão externa à IES e, ao mesmo tempo, propicia o entrelace entre os objetivos e a concepção da avaliação centrada na realidade da IES.

Quanto à *elaboração do relatório e pareceres*, cabe lembrar que estes não são prescrições. Ao produzir recomendações, a AE está gerando um rol de projetos e ações a serem reavaliados mais adiante. Assim, também busca atingir o objetivo da avaliação, qual seja, subsidiar a revisão e aperfeiçoamento da IES. À medida que os relatórios podem ser debatidos e retificados – seja pela interlocução com a comunidade ou o reitor –, a AE demonstra respeito à autonomia institucional, pois são objeto de reflexão a sua forma e conteúdo, até a elaboração de um documento final que, se for o caso, mostrará os diferentes posicionamentos dos participantes do processo. Com isso, o resultado da visita, expresso em relatórios e/ou pareceres, ao ser utilizado ou encaminhado para outros órgãos governamentais (ocupados ou não do credenciamento), ao invés de fazer regulação, permite uma interface com a avaliação, sem que uma se sobreponha à outra.

O conjunto de características comuns aos processos de avaliação externa aqui analisados revela que a relação entre regulação e avaliação naqueles países foi desenvolvida tomando como base a diferenciação entre esses dois processos. Ou seja, a avaliação tem sentidos, concepções e procedimentos diferenciados daqueles que se fazem presentes em processos de regulação. Pois esta, como já citado, é limitada no que tange assegurar a qualidade da educação superior. A avaliação externa torna-se, portanto, um referencial e um documento fundamental a ser utilizado nos processos de credenciamento institucional e autorização de cursos, pois torna clara a relação entre sentidos, normas, organização e processos institucionais.

A continuidade dos processos avaliativos, assim como a ampla divulgação de resultados, aponta para a garantia da qualidade das IES e do sistema de Educação Superior como um todo, pela transparência na identificação e debate de potenciais e debilidades institucionais. Sendo assim, torna-se desnecessário gerar classificações ou *rankings* entre instituições e cursos, pois é estabelecido um compromisso da IES com a sociedade, assim como o controle desta sobre a instituição.

Na concepção formativa, a avaliação externa, além de promover a auto-reflexão da IES (na AI e, também, no debate com a Comissão de avaliadores), permite a elaboração de melhores planos de gestão e desenvolvimento estratégico, ao estimular uma avaliação permanente das capacidades existentes e, principalmente, a responsabilização e compromisso da IES quanto a ações de aperfeiçoamento. Assim, uma política de avaliação governamental consegue atuar, nas instituições, de modo a constituir bases mais sólidas para projetos acadêmicos que alavancam as atividades fim (ensino, pesquisa e extensão) e, também, o cumprimento da sua missão social, pois considera como estas se integram ao seu entorno em ações de desenvolvimento econômico, social e cultural.

### **Considerações sobre a relação avaliação e regulação no Brasil**

Diante do exposto, observa-se que a base da proposta do SINAES, em implementação no Brasil, vai ao encontro do que países com sistemas de avaliação da ES consolidados vêm realizando em termos de avaliação como referencial básico para a regulação. Esta proposta reforça não apenas



um compromisso governamental, mas, antes, a importância de uma política de educação superior para o país que vise o aperfeiçoamento de todas as instituições, inclusive no que tange ao seu compromisso social.

Pautados nestes aspectos, os desafios do Brasil com o SINAES são amplos e parecem passar, necessariamente, pelos seguintes pontos:

1) processo de formação diferenciada de avaliadores institucionais – para atuar segundo os princípios do SINAES, o avaliador precisa incorporar a sua concepção, fazendo da avaliação um exercício de análise política, social e educacional. Caberá a ele distinguir e respeitar os diferentes formatos e contextos institucionais, reconhecendo a importância e valor de cada IES em seu entorno. Para tanto, precisará lidar-se de padrões dados por centros de excelência e *rankings* midiáticos;

2) estímulo às IES para que não se fechem sobre si mesmas – até recentemente, as IES e atores institucionais viviam sob a égide de punições decorrentes de processos ditos avaliativos. Esta cultura da avaliação como punição, a despeito do compromisso assumido pelo atual governo, ainda receia em promover processos avaliativos amplos, democráticos, participativos e comprometidos com o aperfeiçoamento institucional. A alteração desta visão, porém, só parece possível com a continuidade e coerência das atuais políticas governamentais.

## REFERÊNCIAS

ARGENTINA. Ministerio de Educacion, Ciencia y Tecnología. Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Disponível em: [www.coneau.edu.ar](http://www.coneau.edu.ar).

BALZAN, N. C.; DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação Institucional: teoria e experiências*. São Paulo: Cortez, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulação*. Brasília: INEP, 2004.

\_\_\_\_\_. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior: *Diretrizes para a avaliação das Instituições de Educação Superior*. 2004.

\_\_\_\_\_. *Decreto Federal nº 5.773, de 09/05/2006*. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior. Brasília: DOU, 10/05/2006.

MENEGHEL, S. M.; ROBL, F.; SILVA, T. T. F. *A relação entre avaliação e regulação...*

DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação da Educação Superior*. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. (org). *Avaliação Institucional*. Teorias e Experiências. São Paulo: Cortez, 2000.

ESPAÑA. Agencia Nacional de Evaluación de la calidad y acreditación. Disponível em: [www.aneca.es](http://www.aneca.es).

FIORI, J. L. *60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro-RJ: Editora Record, 2001.

FRANÇA. Comité National d'évaluation (CNE). Disponível em: [www.cne-evaluation.fr](http://www.cne-evaluation.fr).

LEITE, D. (coord). *Inovação como fator de revitalização do ensinar e do aprender na universidade*. O caso da avaliação institucional. Porto Alegre, 1999.

\_\_\_\_\_. *Reformas Universitárias: avaliação institucional participativa*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

MARTINS, R. C. de R. *Novos Encontros, Novas Sínteses. Avaliação e Regulação da Educação Superior: experiências e desafios*. *Revista FUNADESP*. Brasília, 2005.

PERRENOUD, P. *Avaliação: da excelência à regulação das aprendizagens - entre duas lógicas*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.

PORTUGAL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES). Disponível em: [www.cnaves.pt](http://www.cnaves.pt).

REVELO, J R. *Sistemas y Organismos de Evaluacion y Acreditacion de la Educacion Superior em Iberoamerica – Reto de garantia y fomento de la calidad*. Disponível em: [www.riaces.org](http://www.riaces.org). Acesso em: 10 de abril de 2005.

RISTOFF, D. I. *Avaliação Institucional: Pensando Princípios*. In: BALZAN, Newton C.; DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação Institucional: teoria e experiências*. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, B. S. *Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Texto recebido em 18 abr. 2006

Texto aprovado em 21 jun. 2006