

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E O TRABALHO DOCENTE: PERSPECTIVA EMANCIPATÓRIA

Denise Leite

“Emancipador es el conocimiento no colonialista que lleva el sujeto de un estado de ignorancia a un estado de saber que se puede llamar de solidaridad practicada en reciprocidad. Su aplicación comprende nuevas relaciones entre los sujetos, relaciones que involucran la participación, la solidaridad y el placer” (SANTOS, 1994).

Resumo

O artigo aborda a avaliação institucional sob a perspectiva emancipatória e a tendência regulatória de políticas avaliativas implementadas em diversos países e diferentes instituições. Para isto são introduzidos conceitos de emancipação e regulação em avaliação a partir do olhar sobre as relações estado e Universidade.

Palavras-chave: avaliação institucional, trabalho docente, emancipação

INSTITUCIONAL EVALUATION AND THE TEACHING WORK: EMANCIPATION PERSPECTIVE

Abstract

The article approaches the institutional evaluation under the emancipatória perspective and the regulatory trend of evaluative politics implemented in diverse countries and different institutions. For this concepts of emancipation and regulation in evaluation from the look on the relations been and University are introduced.

Keys words: institutional evaluation, teaching work, emancipation

O debate sobre emancipação, na área educacional, envolve a discussão de valores éticos e sociais que se desdobram por entre os processos e dinâmicas de ensino, aprendizagem e avaliação. Trata-se de efetivar propostas e refletir sobre processos de cuja evolução, segundo Santos (1994), devem resultar novas relações entre os sujeitos e entre estes e as instituições.

O debate se acentua quando pensamos sobre a avaliação das instituições de educação superior dentro do modelo brasileiro SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Como reconhecido, este modelo se reporta a um sistema de avaliação formado por três processos que buscam apreender a qualidade da Educação Superior em diferentes perspectivas: a dos estudantes, a dos cursos e a das instituições. Trata-se de um sistema que tem a avaliação das instituições como referencial básico para processos de supervisão e garantia de qualidade, entre os quais figuram o credenciamento e reconhecimento de instituições e a autorização e o reconhecimento de cursos de graduação. O sistema prevê relação com a vigente avaliação da pós-graduação conduzida pela CAPES desde 1977.

Neste texto discuto a avaliação institucional sob a perspectiva emancipatória e a tendência regulatória de políticas avaliativas implementadas em diversos países e diferentes instituições. Para isto são introduzidos conceitos de emancipação e regulação em avaliação a partir do olhar sobre as relações Estado e Universidade. Ao final, retomo os conceitos apresentados colocando-os em perspectiva com as principais características do modelo de avaliação em fase de implantação no país e o que cabe ao docente nos processos de avaliação em termos de regulação e emancipação. O texto sobre cujo tema venho fazendo discussões em vários eventos se deriva de aulas e estudos anteriores.

1 Regulação e emancipação: avaliação e relações Estado e Universidade

O tema da avaliação das instituições de educação superior e das relações das instituições de educação superior com o Estado tem seu marco clássico no trabalho de Neave e Van Vught sobre Modelos de Controle e Supervisão. Neave e Van Vught (1994) cunharam a expressão Estado Avaliador após realizarem estudos de caso de Universidades e suas relações com o Estado e seus governos em diferentes países de três continentes. Os casos de Universidades latino-americanas – algumas fundadas em tempos coloniais – mostram que estas se mantiveram distantes do controle do Estado e dos governos. As exceções, apre-

sentadas à época, seriam o Brasil – cujas primeiras Universidades surgiram em tempos republicanos – e a Venezuela. Nestes países haveria estreito controle governamental sobre as Universidades.

Para estes autores, a Universidade nas sociedades em desenvolvimento, ainda seria uma instituição colonial, na medida em que essas nações apresentariam uma tendência a copiar padrões de mundos desenvolvidos, especialmente modelos de Universidade que foram, desde os tempos medievais, produtos intelectuais de exportação. A história das Universidades poderia ser vista através do desenvolvimento de diferentes relações da Universidade com o Estado. De tal sorte que poderia ser recontada por meio de modelos ou da variedade dos modelos que se consolidaram ao longo dos séculos. Em relação ao quesito autonomia das Universidades, por exemplo, Neave e Van Vught apontam as reiteradas discussões sobre a predominância do poder do Príncipe, ou seja, o Estado, ou dos membros da República das Letras, ou seja, os acadêmicos. Em princípio, a relação com o “Demos”, ou seja, as comunidades, alunos e suas famílias dentre outros, estaria subsumida no contexto da relação entre o Estado e a Universidade – entre o Príncipe e os membros da República das Letras.

Cabe acrescentar que os autores fazem considerações, decorrentes da relação Estado-Universidade com a mediação da avaliação, nomeando um Modelo de Controle e um Modelo de Supervisão do Estado. Atribuem ao primeiro o Princípio da Homogeneidade Legal, ou seja, um ponto de referência racional em Estados centralizadores onde a universidade atuaria como uma instância supraparouquial. O princípio da Homogeneidade Legal criaria uma provisão de condições similares em um setor chave para o Estado, definindo a qualidade da formação universitária dos membros que passariam a integrar a burocracia estatal. Em tempos atuais, quando este princípio permanece, o Modelo de Controle das Universidades pelo Estado, com raízes em uma sociedade pré-industrial, induz o olhar para o centro a fim de reconhecer e endossar mudanças.

Essentially, the state control model had its roots in a preindustrial society undergoing political and administrative modernization. And whilst it may be argued that such priorities contributes greatly to economic development (...) (NEAVE AND VAN VUGHT, 1994, p.274).

O Modelo de Supervisão, encontrado em países europeus, por exemplo, destaca-se como uma ocorrência histórica em face do surgimento de um novo ator no cenário da educação superior – o Mercado. Na evolução de um modelo

ao outro, pesou a convicção de que o Princípio da Homogeneidade Legal não atendia às necessidades de modernização administrativa do Estado, à redução do orçamento público, aos requerimentos de geração de conhecimento novo para o mundo competitivo e globalizado em que se insere uma economia pós-industrial.

O Modelo de Supervisão pelo Estado não prescinde do Estado na organização e funcionamento do sistema de educação superior, porém, favorece a autonomia da República das Letras, a autonomia da Universidade. Neste modelo a ação do Estado centra-se na supervisão, no controle a posteriori das atividades de governo e gestão, ensino e de pesquisa, especialmente através da avaliação do sistema e da medida das suas performances, como concluem Amaral e Magalhães (1999). Este seria um Estado Avaliador (NEAVE, 1994), porque governa supervisionando as instituições, agindo de forma descentralizada. Dessa forma, caberia aos mecanismos de mercado o controle coadjuvante, de tal forma que a relação custo/benefício expressasse maior diversidade de oferta em consonância com as necessidades e expectativas da sociedade e do setor econômico em especial. A “evolução” do sistema de controle homogêneo para o de supervisão e descentralização estaria caracterizando a modernização do Estado em sociedades pós-industriais.

Acrescente-se à visão esboçada por Neave e Van Vught, que até muito recentemente as autoridades educacionais de países europeus foram partidárias do sistema da homogeneidade legal em oposição ao que ocorria na América do Norte desde o início do século vinte, com um sistema caracterizadamente descentralizado.

TROW (1969, p. 64) afirmava:

Instead of a small number of universities with high uniform standards, centrally controlled or coordinated, as in European countries, America had a large and differentiated system without common standards or coordinate policies. Without a central governing body, these autonomous and competitive institutions made their decisions about growth much more in response to popular sentiments and the play of the market than did European universities which were, and are, highly insulated against those external forces.

Como mencionado anteriormente, o modelo de Supervisão pelo Estado não prescinde do Estado na organização e funcionamento do sistema de educação superior, entretanto, favorece a autonomia dos acadêmicos e da Universidade, ou seja, da República das Letras até mesmo para que busque aproximar-se do Mercado se este for o seu desejo. A força da diversificação e da com-

petição dentro do sistema, a medida de desempenhos através de processos de avaliação e acreditação sustentariam a qualidade dos sistemas (NEAVE E VAN VUGHT, 1994; NEAVE, 1988; AMARAL E MAGALHÃES;1999).

Diferentemente das visões do norte, no sul da América Latina, Franco et Alii (1989) enfocaram pelo ângulo dos atores, do olhar dos acadêmicos e de suas instituições, as tensões nas relações Universidade-Estado, mostrando que as Universidades no Brasil criaram culturas de sobrevivência frente às ingerências do Estado, tão mais intensas quanto intensas foram essas ingerências¹. As culturas de sobrevivência foram enfatizadas frente ao grande número de ingerências legislativas e regulatórias do Estado sobre a Universidade, tal como discutido por Leite e Figueiredo, como segue:

The survival cultures', could be "characterized by periods of submission, when norms and guidelines from the central administration are accepted, or of reaction, when norms and rules are rejected. Institutions may also develop anticipatory cultures, when they move ahead of the state, anticipating its intentions and pre-empting the agenda with a clear expression of the interests and intentions of the university" (LEITE E FIGUEIREDO, 1996, p. 160).

No Brasil os sistemas de avaliação implantados centralizaram as oposições Universidade-Estado no final do século XX, após as reformas dos anos 90, porque passaram a ter o mercado inserido na relação que havia até então sido uma relação dual. Usando o mesmo ângulo de análise de Neave e Van Vught, observamos o deslocamento das relações Estado-Universidade, para relações Mercado-Universidade. Nesse deslocamento o Estado mostrou-se coadjuvante do Mercado. Destacamos, tanto no Brasil como na América Latina a existência de um outro olhar sobre as relações Universidade e Mercado, como receptoras daquelas tensões historicamente coladas às relações Colônia-Colonizador, entendendo a Universidade na metáfora da Colônia e a Matriz, na metáfora do Mercado (LEITE, CONTERA & MOLLIS:2005).

Para Afonso (1999), em vários contextos, os governos ou suas agências públicas de avaliação, esmiúçam resultados e indicadores que pretendem alcançar, os quais, em geral, não estão bem definidos ou não estão suficientemente claros para as instituições. Estes governos são caracterizados como "empreendedores" e costumam centrar as avaliações em resultados e rankings, formulados com conceitos ou notas. Se, paralelamente, as instituições recebem recompensas por sua avaliação, pelo sucesso em relação ao atingimento dos critérios de avaliação, elas podem se tornar "obsessivas" em relação ao seu desempenho.

Afonso refere-se a outros estudos quando afirma que isto é um incentivo para a qualidade em tempos de globalização e mercados, quando se escolhem determinados formatos avaliativos. Nesses casos, o Estado Avaliador, referido por Neave e Van Vught, impõe parâmetros curriculares nacionais e controle de resultados. Ou seja, ainda que o discurso seja sobre avaliação formativa ou emancipatória, as propostas guardam valores neoliberais para atender aos mercados educacionais. Segundo Afonso (1999) a crise do Estado Providência fez surgir grupos e partidos de uma nova direita no poder. Em países latino-americanos governos de esquerda adotam posturas características de governos neoliberais. Tais posturas e concepções caracterizariam um Mercado Avaliador com posições neoconservadoras que contribuiriam para a consolidação do Estado Avaliador.

Para retornar à emancipação, Afonso sugere melhoria qualitativa do Estado na direção do Estado Providência, com equilíbrio entre o pilar da regulação e o da emancipação, com reabilitação de processos de “reciprocidade perante a troca e a redistribuição”. Sendo o princípio da Comunidade, do Demos, antes que o do Estado e o do Mercado, o princípio definidor desta perspectiva emancipatória em avaliação.

Avaliação emancipatória, portanto, diz respeito à participação da comunidade, com sujeitos de diferentes saberes, capazes de reciprocidade, para produzir através da avaliação um conhecimento-emancipação, não-colonialista. Uma proposta emancipatória de avaliação poderia desenvolver aspectos particulares tais como a participação, a solidariedade e o prazer, características apontadas por Santos (1994). Não se trata apenas de uma avaliação formativa, de processo, contínua. Trata-se de fundar alicerces em princípios epistemológicos e políticos, em princípios de democracia forte, que possam sustentar o olhar e a ação avaliativa. Para Afonso (1999:147), é preciso “relocalizar a avaliação formativa dentro de um projeto de avaliação emancipatória, considerando-a um eixo fundamental na articulação entre estado e a comunidade”. Para Afonso a avaliação formativa, somente pelo princípio da pressão da comunidade, se estruturaria pedagogicamente em relações de reciprocidade, intersubjetivamente validadas, para desequilibrar e desestruturar o pilar da regulação.

2 Os desafios da avaliação da educação superior no Brasil

Considerando o sistema de educação superior e de ciência e tecnologia no país observam-se tentativas sucessivas de diferentes governos para instituir

sistemas avaliativos visando resguardar a qualidade do ensino de graduação e pós-graduação, da pesquisa e da extensão, conseqüentemente, a qualidade da formação de profissionais, de docentes e de pesquisadores. O Brasil desenvolveu, desde 1976-77, um programa de avaliação e acreditação da pós-graduação (CAPES) e, a partir de 1993, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). O programa de avaliação PAIUB, criado por iniciativa dos Reitores das Universidades Federais, teve um objetivo entendido pelo imaginário acadêmico como predominantemente democratizador e formativo. Para alguns, teve um forte impacto na mudança e na inovação institucional. No período 1994-1997 foi possível apreciar que aderiram ao programa de avaliação, voluntariamente, sob o incentivo de editais de governo, 138 de 156 universidades brasileiras. (LEITE, 2000) Tal formato avaliativo manteve-se dentro das IES, como uma metodologia de avaliação interna dos cursos de graduação, até o início do século atual.

Em 1995 o poder executivo introduziu o Exame Nacional de Cursos (ENC) conhecido como Provão. Nesse ano se iniciava a implementação de um novo sistema de avaliação da educação superior que privilegiava a avaliação dos cursos de graduação e tinha por objetivo o controle da qualidade da oferta educacional privada e pública. A política do Ministério da Educação (MEC), naquele momento, estava embasada na facilitação, para o setor privado, de abertura de cursos e instituições, de modo que o 'controle' desta 'abertura' seria feito de duas formas 1) sobre o curso: em avaliações in loco (Avaliação das Condições de Ensino – ACE), com instrumento que enfocava aspectos de infraestrutura, organização didático-pedagógica e corpo docente; 2) sobre o estudante: o conhecimento adquirido ao longo do curso ('produto' final da formação), através de exame para concluintes. O controle de todo o processo de avaliação era de responsabilidade do INEP, agência ligada ao MEC, e da CAPES/MEC. Incluía o exame de indicadores, um ranking nacional de instituições e a avaliação da pós-graduação (peer review) pela CAPES/MEC. A legislação reguladora compreendia a Constituição Federal de 1988, Art. 84 Inc.IV e VI; a LDB, Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9394/96 e o Dec. 3860/2001. O processo avaliativo serviu de base ao reconhecimento de cursos e ao credenciamento e reconhecimento – temporário – de IES (sistema de "acreditação") responsabilidade da SESu/MEC e do Conselho Nacional de Educação.

Em 2004, um novo governo, convocava a comunidade a fazer um diagnóstico da avaliação existente e a propor um novo sistema. À nova política de avaliação caberia acompanhar a heterogeneidade e as diferenças intrassistema assegurando qualidade e supervisão e/ou controle e regulação do sistema.

3 Avaliação e o modelo SINAES: Breve Histórico da Proposta SINAES a concepção e o modelo século XXI

O SINAES, Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, foi concebido por Comissão Especial de Avaliação (CEA) formada por especialistas de diversas instituições educativas do Brasil. Esta comissão após quatro meses de trabalho, em setembro de 2004, apresentou proposta denominada SINAES (MEC/SINAES, 2004a; 2004b; MEC/ CONAES, 2004) a seguir regulada pela legislação específica. As diretrizes de avaliação passaram a ser estabelecidas pela CONAES, Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior e a execução da avaliação realizada pelo INEP/MEC.

Em sua proposta, o SINAES foi entendido como

uma concepção de avaliação comprometida com a melhoria da qualidade e da relevância das atividades de cada uma e do conjunto das instituições educacionais. Por sua característica global, por sua abrangência nacional e seu objetivo de aperfeiçoamento das atividades acadêmicas, o Sinaes recupera também as finalidades essenciais da avaliação: Ultrapassa a simples preocupação com desempenhos ou rendimentos estudantis, buscando os significados mais amplos da formação profissional. Explicita a responsabilidade social da educação superior, especialmente quanto ao avanço da ciência, à formação da cidadania e ao aprofundamento dos valores democráticos. Supera meras verificações mensurações, destacando os significados das atividades institucionais, não apenas do ponto de vista acadêmico, mas também quanto aos impactos sociais, econômicos, culturais e políticos. Aprofunda a idéia da responsabilidade social no desenvolvimento da IES, operando como processo de construção, com participação acadêmica e social, e não como instrumento de checagem e cobrança individual. Valoriza a solidariedade e a cooperação não a competitividade e o sucesso individual.

O documento SINAES (2004), foi aprovado pela Lei 10.861/2004 e explicita que

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. Finalmente, considerando que a avaliação não é um fim em si, mas um dos instrumentos de que dispõe o Poder Público e a sociedade para dimensionar a qualidade e a relevância das IES em consonância com sua missão acadêmica e social, cabe distinguir quais as atribuições de avaliação do SINAES e quais as de regulação do Estado. A avaliação se esgota quando os efeitos regulatórios são assumidos pelo Poder Público, em decorrência dos resultados da avaliação.

O documento original de 2004 faz uma ressalva no que se refere à

regulação do sistema e a localiza em três momentos: (1) como atributo próprio do Poder Público que precede o processo de avaliação nas etapas iniciais da autorização e do credenciamento dos cursos. (2) No processo de avaliação que se realiza autonomamente pela instituição de forma integrada e segundo suas diferentes modalidades. (3) Na regulação novamente, uma vez concluída a avaliação (após emissão de pareceres da CONAES), quando são aplicados os efeitos regulatórios – previstos em lei – decorrentes da avaliação.

Os documentos e a legislação pertinente explicitam que o

SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão de 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.

Na prática, o SINAES pretende ser um programa integrado de avaliação da educação superior brasileira. Opera por meio de três instrumentos centrais, a saber: a) Avaliação das Instituições de Educação Superior (Autoavaliação e Avaliação Externa); b) Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG) e c) Avaliação do Desempenho dos Estudantes (ENADE).

O SINAES está fundamentado legalmente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB, Inciso IX, Artigo 9º da Lei 9.394/1996, que arrola como atribuições da União “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do Sistema Federal de Ensino Superior”, e na Lei 10.861/2004.

Quanto à **avaliação das instituições de educação superior**, os resultados da autoavaliação realizada pelas Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) de cada instituição servem de base para a análise da avaliação externa e:

tem por objetivo contribuir para o autoconhecimento e aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas pela instituição e trazer subsídios importantes para a regulação e formulação de políticas educacionais. Tem igualmente a função de subsidiar os processos que regulam o credenciamento e reconhecimentos das IES, levando em consideração o importante princípio do respeito à diversidade e à identidade institucional.” Inclui a autoavaliação institucional seguida pela avaliação externa com visita de pares indicados pelo MEC-INEP.

A **avaliação dos cursos de graduação** (ACG) está regulada pela Portaria 2051 de 9 de julho de 2004 e objetiva considerar as especificidades dos cursos de graduação, dos cursos sequenciais, dos cursos de tecnólogos e dos cursos de pós-médio, tanto presenciais quanto aqueles organizados para operar a distância, contemplando as diversidades institucionais

A **avaliação do desempenho dos estudantes** (ENADE) está especificada na Portaria 2051/2004. Tem por objetivo avaliar o desempenho dos estudantes por meio de provas, exames nacionais por área de conhecimento dos cursos de graduação. Este exame está sendo aplicado por meio de procedimentos amostrais, ao final do primeiro e do último ano do curso, com uma periodicidade máxima trienal. O ENADE é acompanhado de instrumento de levantamento do perfil dos estudantes (questionário socioeconômico) e constitui componente curricular obrigatório dos cursos. De acordo com RISTOFF (2007) em recente entrevista, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes em

cada curso do país que participa recebe um relatório de cerca de 35 páginas, com todo os resultados da prova e da aplicação do questionário sócio-econômico-cultural. No último ENADE, por exemplo, cada um dos 5.511 cursos recebeu o seu relatório individualizado, podendo saber exatamente o que os seus estudantes sabem e o que ainda não sabem das competências e dos conteúdos demandados pela prova (RISTOFF, 2007).

Em resumo, os processos avaliativos do SINAES subsidiam o credenciamento e renovação de credenciamento de instituições e a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação, regulados pelo Decreto Federal n. 5773 de 09 de maio e 2006 que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

De acordo com a Portaria 2051/04 a avaliação institucional

resultará na atribuição de conceitos a cada uma e ao conjunto das dimensões avaliadas, numa escala de cinco níveis, sendo os níveis 4 e 5 indicativos de pontos fortes, os níveis 1 e 2 indicativos de pontos fracos e o nível 3 indicativo do mínimo aceitável para os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos e de credenciamento e reconhecimentos de instituições.

Sendo que cabe ao INEP dar conhecimento às instituições sobre os resultados das avaliações. Estas terão um prazo de 15 (quinze) dias para encaminhar seu pedido de revisão de conceitos. Em qualquer caso, o parecer final

sobre os processos avaliativos será de competência da CONAES que tornará públicos os pareceres para a instituição e cursos e para a sociedade. Está prevista em lei (Lei n. 10.861/04, Art.10) a “celebração do protocolo de compromisso indicando os aspectos que devem merecer atenção especial das partes” e “será acompanhado por meio de visitas periódicas de avaliadores externos indicados pelo INEP”. Ainda manifesta que “Os custos e todas as etapas de acompanhamento do protocolo de compromisso serão de responsabilidade das respectivas mantenedoras”.

O SINAES objetiva a realização de uma avaliação do todo institucional que integre instrumentos e procedimentos complementares, tais como, a autoavaliação, a avaliação externa, os resultados do ENADE, da ACG e dos instrumentos de informação do censo educacional e do cadastro das instituições. Constituem fontes para coleta de informações as seguintes: a) Censo da Educação Superior (integrado ao SINAES e incluindo informações sobre atividades de extensão); b) Cadastro de Cursos e Instituições (integrado ao SINAES); c) CPA: Comissão Própria de Avaliação (criadas nas IES com a atribuição de conduzir os processos de avaliação interna da instituição, da sistematização e de coleta de informações). O programa tem indicadores formulados para dez dimensões de avaliação institucional.

As dimensões de avaliação segundo a Lei 10.861/04, são apresentadas com a seguinte redação:

Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

I - a missão e o plano de desenvolvimento institucional;

II - a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

III - a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;

IV - a comunicação com a sociedade;

V - as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

VI - organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;

VII - infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pes-

quisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;

VIII - planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;

IX - políticas de atendimento aos estudantes;

X - sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

§ 1º Na avaliação das instituições, as dimensões listadas no caput deste artigo serão consideradas de modo a respeitar a diversidade e as especificidades das diferentes organizações acadêmicas, devendo ser contemplada, no caso das universidades, de acordo com critérios estabelecidos em regulamento, pontuação específica pela existência de programas de pós-graduação e por seu desempenho, conforme a avaliação mantida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

§ 2º Para a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a autoavaliação e a avaliação externa in loco.

§ 3º A avaliação das instituições de educação superior resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

4 Aspectos emancipatórios do SINAES

O SINAES tem por princípio o respeito à identidade e missão das IES. O processo de avaliação efetivamente se inicia com autoavaliação das IES, a qual não está 'dirigida' por um modelo. Cada IES, seja, uma Universidade, um centro universitário ou uma faculdade isolada, faz sua avaliação independente devendo apenas contemplar as 10 dimensões de avaliação consideradas essenciais. Para esta avaliação existe a sugestão de um roteiro de autoavaliação institucional produzido pela CONAES (2004). Foram organizados pelo CONAES e INEP vários seminários nacionais, com a concorrência de avaliadores selecionados para o Cadastro central do INEP/MEC e das CPAs, Comissões Próprias de Avaliação de cada IES, com a finalidade de orientar os procedimentos de autoavaliação e avaliação externa institucional e de cursos de graduação das IES. O procedimento de autoavaliação enfatiza a participação da comunidade da IES.

Houve interação da CONAES, órgão responsável pelas diretrizes de avaliação, com as Comissões Próprias de Avaliação, uma instância de avaliação das IES, através de Oficinas realizadas em vários locais do país durante os anos de 2004 e 2005. As oficinas foram oportunidades para debates, trocas, tirar dúvidas, participar da construção do sistema e não apenas obedecer ou preen-

cher uma planilha. Nesta perspectiva, por exemplo, foram revistos indicadores de instrumentos de Avaliação Externa; prazos de entrega de relatórios, dentre outros. Em 2006 realizaram-se os primeiros seminários de formação de multiplicadores para as avaliações externas.

Ocorre outra forma de interação do CONAES/INEP/SESu/MEC com os Estados (regiões) para a construção de um sistema verdadeiramente nacional de avaliação. A CONAES (órgão responsável) está fazendo parcerias com os Estados. Vários acordos de cooperação foram assinados, de modo que todas as IES do país (federais, estaduais, municipais e privadas) participem do processo.

Segundo Ristoff (2005), diretor de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior do Ministério da Educação, “O sistema de avaliação da educação superior brasileira tem algo a apresentar ao mundo”. Segundo ele, a concepção global do SINAES envolve diferentes instrumentos e metodologias de avaliação que se diferenciam dos demais países. “Temos um diferencial básico que é a integração. Realizamos não só a avaliação de instituições e de cursos, mas também o exame nacional para os estudantes, além do sistema de informação, que é o censo da educação superior”. Ainda segundo o autor, a

integração ocorre da seguinte forma: Integração de informação (como o curso da Educação Superior e os Cadastros de Instituições, Cursos e Docentes); Integração dos diferentes Instrumentos de Avaliação (como a Avaliação das Instituições, dos Cursos e dos Estudantes); Integração dos momentos da avaliação (como a Autoavaliação orientada pelo INEP e a realizada pelas Comissões Próprias de Avaliação e a Avaliação Institucional Externa); Integração de Espaços (como, por exemplo, todos os setores) do MEC fazendo uso de instrumentos, indicadores e critérios produzidos a partir de uma mesma fonte (RISTOFF, 2005).

Considerações propositivas

Destaca-se que toda proposta de inovação e mudança em um sistema implica em desafios. Um dos principais desafios da nova proposta consiste em efetivamente favorecer a melhoria da qualidade da formação oferecida pelas IES brasileiras, quer seja ela uma proposta emancipatória e/ou regulatória. Faz parte deste desafio proceder a uma avaliação complexa e de custos altos que seja ao mesmo tempo efetiva e indutora de mudanças para um sistema de educação superior que tem o tamanho, a diversidade e a heterogeneidade do sistema brasileiro. Uma avaliação complexa que se estende à totalidade das

IES distribuídas em importante extensão territorial.

Receios e preocupações colocam-se sobre o desafio do uso do Protocolo de Compromisso o qual marca o pacto das IES com MEC para assegurar que realizem mudanças apontadas pelas futuras avaliações. Espera-se que este pacto não seja impeditivo da autoavaliação das IES ou que a autoavaliação não seja uma maquiagem de realidade, tendo em vista o medo das IES em serem punidas depois. Ou seja, os efeitos regulatórios que podem ser gerados pela avaliação, embora não caracterizem uma relação da avaliação voltada para o mercado, podem impedir que os objetivos inicialmente propostos sejam atingidos na medida em que muitas IES, que estão no mercado, não vão querer expor suas mazelas.

Esperanças e preocupações colocam-se sobre a “relocalização” da avaliação estimada na proposta SINAES, para que o processo de autoavaliação efetivado nas IES seja marcado por novas articulações democráticas entre o Demos, a República das Letras e o Príncipe. Seja marcado por uma nova compreensão do trabalho docente na IES.

Por outro lado, o desafio de integrar o sistema de avaliação da educação superior com o sistema de ciência e tecnologia, tendo em vista a inserção do país emergente no mundo globalizado, envolveria maior integração entre o novo programa SINAES e a antiga e experiente avaliação CAPES, agência indutora da qualidade da formação pós-graduada no país e a atividade do CNPq, principal agência nacional indutora da investigação e da ação dos pesquisadores brasileiros. Tal tema merece um novo artigo ainda que se possa antecipar que a avaliação externa prevista pode vir a centrar-se na avaliação docente e na produtividade docente, tal como no sistema CAPES de avaliação por pares.

Notas:

1 A intensidade da ingerência do Estado no Brasil corresponde ao princípio da conhecida Lei de Jadot : Jadot's Law states that the degree of autonomy enjoyed by an institution is inversely proportional to the volume a nation's legislation defining it (Neave & Van Vught, 1994, p. 294, citation of Jadot, 1984).

Referências

AFONSO, Almerindo Janela. State, Market, Community and Evaluation: Towards A Critical Rearticulation. **Educação e Sociedade**. Campinas, Vol.20, n. 69, p. 139-164. Dec. 1999

AMARAL, Alberto e MAGALHÃES, Antonio. **On markets, autonomy and regulation: the Janus Head revisited**. Porto, Pt, Cipes, 1999.

FRANCO, Maria Estela, LEITE, Denise e MOROSINI, Marília. **University cultures and state interferences: a Brazilian case.** International Conference on Improving University Teaching, 15. Vancouver, Canada: Proceedings. Vancouver: 1989.

LEITE, D e Figueiredo, M. The evaluation of higher education systems in Latin America. In: COWEN, R. **The evaluation of higher education systems.** London, Kogan Page:1996.

LEITE, D.; CONTERA, C., MOLLIS, M. **Evaluation and accreditation in Latinamerican countries: the changing worlds in higher education.** Global manager. Caxias do sul, Vol. 5, n. 1, p. 55-81, 2005.

LEITE, D. **SINAES** – uma proposta de política de avaliação institucional com perspectiva emancipatória. Apresentação. 2006 Meeting of the Latin American Studies Association San Juan, Puerto Rico. March 15 – 18, 2006.

MEC/BRASIL. **SINAES.** Sistema nacional de avaliação da educação superior. Da concepção à regulamentação. 2ª. Ed. Brasília MEC/INEP, 2004.

MEC/CONAES. **Diretrizes Para A Avaliação Das Instituições De Educação Superior.** Brasília, MEC/CONAES: 2004a.

MEC/INEP/CONAES. **Roteiro de auto-avaliação institucional.** Orientações Gerais. Brasília, MEC/CONAES:2004b (Versão: Guide to institutional evaluation, 2004)

MEC/BRASIL. Decreto Federal 5773 de 09 de maio de 2006. Brasília, Diário Oficial, Ano CXLIII, No. 88 Seção I, Página 6 Brasília, quarta-feira, 10 de maio de 2006.

NEAVE, Guy .On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends. In: HE in Western Europe, 1986-1988. **European Journal of Education**, 23 (1/2):7-23, 1988.

NEAVE, Guy & VAN VUGHT, Francis. **Government and higher education relationships across three continents.** The winds of change. Oxford, Elsevier: 1994.

REZENDE PINTO, José Marcelino. O acesso à educação superior no Brasil. **Educação e Sociedade.** V.25, n. 88, p. 727-756, out. 2004.

RISTOFF, Dilvo. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).** Apresentação. Conferência da Associação de Avaliação Educaci

cional das Américas. Brasília, 11 nov. 2005.

RISTOFF, Dilvo. Entrevista sobre ENADE. **Revista Caros Amigos**. 2007.

SANTOS, B.S. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. Porto: Ed. Afrontamento, 1994.

SCHWARTZMAN, Simon. Equity, quality and relevance in higher education in Brazil. **An. Acad. Bras. Ciências**. V. 76, n. 1, p. 173-188, Mar., 2004.

SINAES. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/edusuperior/sinaes/news05_02.htm> Acesso em: 06 maio 2009.

TROW, Martin. **The expansion and transformation of Higher Education**. Problems in the transition from elite to mass higher education. Policies for higher education. Paris: OSD, 1974.

Denise Leite

Pesquisadora CNPq. Docente Permanente do PPGEDU – FACED/
UFRGS

E-mail para correspondência:

dleite@ufrgs.br