

História da avaliação institucional do ensino superior brasileiro: um recorte entre os anos 1970 a 2010

1. Introdução

No campo educacional, a avaliação institucional remete a um processo complexo, nem tanto pelas dificuldades instrumentais, tecnocratismos, obtenção de respostas claras e pretensamente definitivas, mas, sobretudo pelo valor das questões levantadas no debate público, ou seja, pelo impacto das perguntas que o processo deve suscitar discutir e avaliar (DIAS SOBRINHO, 1998), em quaisquer dos níveis de ensino, inclusive no superior.

Uma leitura histórica da avaliação educacional no ensino superior brasileiro deve destacar, sobremaneira, o período pós-regime militar na segunda metade do século XX, pois neste contexto político e educacional, a avaliação institucional no campo da educação sofreu impactos de fenômenos que a fizeram trilhar ora a manutenção de abordagens tradicionais na prática educativa, hora a revisão de aspectos técnicos da avaliação, mesmo que no âmbito acadêmico.

Segundo Lima (2008), o Ensino Público Superior no Brasil não conseguiu dar conta da demanda crescente observada no início da década de 1960, razão pela qual, o governo estimulou uma nova expansão de Instituições de Ensino Superior (IES), notadamente no campo privado. Em 1968, o Brasil atingiu a marca histórica de matrículas no Ensino Superior iguais entre o setor público e privado, sendo este último impulsionado pela concessão dos créditos educativos.

Considerando o contexto sociopolítico pós-golpe militar de 1964, sobreveio, em 1968, a Reforma Universitária, com fins de garantir a sustentação política dos governos militares, revelando, portanto a necessidade de controle deste segmento que crescera subitamente. Associado a isso, considerando os investimentos direcionados às IESs para dar conta da crescente demanda, esta investigação tem como objetivo geral efetuar um recorte da avaliação institucional do ensino superior no Brasil no período de 1970 a 2010, para em seguida elaborar uma análise comparativa dos estágios dessa avaliação com a evolução da Avaliação Educacional. Para Requena (1998) a avaliação institucional é um processo descritivo, sistemático e rigoroso, com um enfoque global e holístico, permanente, integrado à atividade educativa da instituição, reflexivo, compreensivo, que facilita a melhora da instituição educativa.

Neste contexto, o presente estudo busca apresentar uma resposta ao seguinte questionamento: em que estágio se encontra a avaliação institucional do Ensino Superior no Brasil, tomando-se como referência a evolução conceitual e técnica da Avaliação Educacional?

Para alcançar os objetivos desta pesquisa, utiliza-se a técnica de documentação indireta consistente em pesquisa bibliográfica e em pesquisa documental. Em se tratando da pesquisa bibliográfica, podem ser citadas como principais fontes de consulta, livros e artigos que dão suporte ao referencial teórico, no caso da pesquisa documental, a fonte é a legislação concernente ao objeto de estudo. Quanto às metodologias

utilizadas, foram empregados o método histórico e o comparativo, para viabilizar a verificação da recorrência dos fatos, adotando-se como procedimento um estudo de caso.

O presente estudo busca abordar, segundo a proposta de De Bruyne, Herman e Schoutheete (1977), um espaço metodológico quadripolar. O campo científico é estruturado partindo de uma metodologia geral disposto em quatro polos distintos que se complementam e interagem enquanto eixos de uma mesma prática metodológica, os quais são estes: polo epistemológico, polo teórico, polo morfológico e polo técnico.

O polo epistemológico exerce uma função de vigilância crítica, no qual são colocadas questões epistemológicas que contribuem na resolução de problemas práticos e na elaboração de soluções teóricas válidas. O polo teórico guia a elaboração das hipóteses dos pressupostos e a construção dos conceitos. O polo morfológico é a instância que anuncia as regras de estruturação, de formulação do objeto científico, impondo-lhe certa figura ou modelo, certa ordem entre seus elementos. O polo técnico controla a coleta dos dados, esforça-se por constatar-los para poder confrontá-los com a teoria que os suscitou (DE BRUYNE; HERMAN; SCHOUTEETE, 1977).

2. Polo epistemológico: a ciência em bachelard

Há diferentes formas de se conhecer o estágio em que se encontra a avaliação do Ensino Superior no Brasil, tomando-se como referência a evolução da Avaliação Educacional, do mesmo modo, existem diferentes métodos e técnicas de pesquisa, por sua vez, determinados pela escolha epistemológica.

Nesta pesquisa, adota-se uma concepção de ciência aprofundando-a de acordo com o pensamento de Gaston Bachelard, do seu racionalismo aplicado e do seu materialismo racional, segundo o qual, “não há nem realismo nem racionalismo absolutos” (BACHELARD, 1978, p. 91), devendo o racionalismo ser aplicado a uma prática, e ao materialismo (realismo) ser adicionada uma análise racional. Unindo-se as duas concepções epistemológicas, observa-se a necessidade de se utilizar múltiplos métodos de investigação, combinando-se procedimentos tanto do racionalismo como do empirismo para que, se possam melhor conhecer os fenômenos.

Sendo o ato de conhecer associado a uma interação entre o pesquisador e o objeto a ser conhecido, um interferindo no outro, não é possível haver um conjunto único de métodos universalmente aplicados a qualquer situação. Neste sentido e, entendendo que “todo o pensamento científico deve mudar diante de uma experiência nova”, Bachelard (1978, p. 158) apresenta a noção de projeto “para garantir a abordagem do objeto científico [...] com o uso sucessivo de diversos métodos” (LIMA, 2008, p.118). Cada pesquisa demanda um diferente projeto e “o sucesso da pesquisa depende de um projeto bem feito e planejado a partir de uma teoria e que, além disso, valorize a problematização”.

Bachelard (1978), também destaca a importância de uma vigilância epistemológica por parte do pesquisador como condição para que não se prenda a ideias, opiniões ou preconceitos de várias naturezas que bloqueiam a revelação do real e o surgimento de novas ideias (LIMA, 2008). Se ficar preso, o pesquisador terá se deparado com o que Bachelard (1878) denominou de obstáculo epistemológico. O progresso científico só ocorrerá se o pesquisador for vigilante ao perceber o momento em que “os conceitos, procedimentos e instrumentos” deixarem de ser suficientes para explicar seu objeto de investigação e

empreender mudanças na forma de conhecê-los (CHAUÍ, 2003, p.223); ao empreender a mudança, nos termos de Bachelard (1978), o pesquisador terá realizado uma ruptura epistemológica.

O estudo histórico deste projeto considerará o importante conceito de recorrência epistemológica proposto por Bachelard (1978), uma vez que a história não pode ser entendida como uma sequência isolada de fatos, já que o passado está interligado com o presente e o justifica (LIMA, 2008). Desta forma, para compreender o estágio em que se encontra a avaliação do Ensino Superior no Brasil deve-se considerar seu passado e como este se reflete no presente.

3. Polo teórico: avaliação educacional sob um olhar histórico

Apresentar um conceito de avaliação educacional é algo complexo, uma vez que referido conceito se altera ao longo do tempo. Para Dias Sobrinho (2003), não há avaliação sem a emissão de um juízo de valor. Buscando-se a explicação para tais modificações, dentro de uma visão bachelardiana, pode-se afirmar que as mesmas são resultantes das rupturas e dos obstáculos epistemológicos distribuídos ao longo de sua história.

A primeira ruptura epistemológica ocorre na fase pré-histórica da Humanidade, com o desenvolvimento das funções psicológicas superiores humanas, observada pelo surgimento de instrumentos de mensuração caracterizados por medidas práticas e sem padrão de uniformidade (LIMA, 2008). Tais avaliações possuíam a sobrevivência e o controle, como propósitos preponderantes.

Dada condição extremamente rudimentar dos instrumentos de medida, já na Idade Antiga, por volta do ano 3.000AC, o homem passou a sentir necessidade do uso de padrões de medida (pantometria antiga), nesse sentido “a tecnologia de um maquinismo para medir o peso, aliada à evolução das funções psicológicas superiores, permitiram a superação definitiva desta fase e [originando] a segunda ruptura epistemológica da avaliação no âmbito das mensurações” (LIMA 2008, p. 219). Os propósitos das avaliações aqui também visavam à sobrevivência, a promoção e ao controle.

A terceira ruptura deu-se ainda na Idade Antiga, por volta do ano 2.200AC, na China. O imperador chinês Shun, realizava exames de aptidão física para selecionar as pessoas aptas a ingressarem ou se manterem no exército. Na Grécia, por volta do ano 560AC, foram observados exames extraescolares, esperando-se que a filosofia superasse a mitologia, pela prática da docimasia (exames). Nesta fase, o propósito da avaliação era militar e de classificação e controle (LIMA, 2008).

Por sua vez, a quarta ruptura pode ser observada na Idade Média, por volta do Século XV, quando os exames orais passaram a ser aplicados formalmente à educação escolar, notadamente no Ensino Superior, sob o método escolástico. Tais exames tinham como propósito preponderante a disciplina, classificação e o controle (LIMA, 2008),

Na Idade Moderna, por volta de 1600, dada a promoção do método racional e universal contribuindo para o avanço da cientificidade, tem-se a ‘pantometria moderna’ para o aperfeiçoamento das medidas quantitativas. Segundo Lima (2008), este foi o cenário para a quinta ruptura epistemológica da

avaliação, na qual, pela primeira vez, os exames escritos foram adotados pelas universidades e escolas européias.

Segundo Lima (2008), a sexta ruptura deu-se ainda na Idade Moderna, com os primeiros exames quantitativos no campo educacional. Também aqui os propósitos avaliativos eram preponderantemente de conhecimento, classificação e controle.

Por sua vez, o avanço da docimologia dos testes psicométricos contribuiu para o avanço científico da avaliação educacional, e permitiu que os educandos fossem classificados por uma escala de valores, contudo este domínio das técnicas quantitativas de avaliação despertou a oposição de Tyler (1934) que defendeu uma avaliação guiada pelos objetivos educacionais. Além de ter promovido o retorno ao uso de análises qualitativas para a avaliação, o trabalho sistemático deste pensador da avaliação introduziu-a no campo das atividades científicas, caracterizando uma sétima ruptura, marcada pelos propósitos de classificação e controle (LIMA, 2008).

A oitava ruptura segue o sentido contrário à característica de controle e é marcada pela avaliação para “empoderamento”; nesse sentido, houve uma modificação de alguns elementos conceituais até então considerados tradicionais na avaliação educacional. Esta oitava ruptura, em formação, é observada no Brasil com Saul (1988) e sua proposta de avaliação emancipatória. No âmbito internacional, ela foi disseminada por Fetterman (2001) a partir de 1993, quando apresentou as idéias iniciais sobre “Empowerment Evaluation” no Encontro da Associação Americana de Avaliação no mesmo ano.

4. Polo morfológico: alguns modelos de avaliação

A mudança de enfoque na avaliação educacional e em particular em sua dimensão institucional, não surgiu repentinamente, mas sim por meio de contribuições morfológicas de diversos estudiosos, tais como Tyler, Cronbach, Scriven, Stufflebeam, Stake, Guba e Lincoln, Parlett e Hamilton, Saul e Fetterman, especialmente a partir do Séc. XX, ao se estudar os conceitos de avaliação, observam-se variações em seu escopo ao longo do tempo.

Para Escudero (2003), Tyler é considerado como o pai da avaliação educacional por ter sido o primeiro a ter uma visão metódica sobre a mesma, superando a conduta, muito em voga no início do século XX, de uma avaliação ancorada em aspectos psicológicos. Tyler apresentou um modelo que considera a avaliação como um processo de estabelecimento de comparação entre os desempenhos e a concretização de objetivos instrucionais pré-definidos (VIANNA, 2000).

Cronbach propõe a associação entre a avaliação e o processo de tomadas de decisão, aborda os diferentes papéis da avaliação educacional, questiona o desempenho do estudante como critério exclusivo de avaliação de cursos e apresenta algumas técnicas de medida à disposição do avaliador educacional (VIANNA, 2000).

Comungando a visão de avaliação com Cronbach, sob diversos aspectos, Scriven (1967 apud VIANNA, 2000) pontua que a avaliação desempenha inúmeros papéis, mas um único objetivo: determinar o valor ou mérito do que está sendo avaliado, ou seja, avaliar é o processo mediante o qual se determina o

valor ou o mérito de alguma coisa. Os papéis da avaliação relacionam-se, ao uso que se faz dos resultados e pode variar imensamente em diferentes contextos, e até em um mesmo contexto, nesse sentido. Scriven organizou-a em dois grandes grupos: o papel formativo que contribui com o desenvolvimento de um produto, enquanto ele é executado e o papel somativo com ênfase no produto final deste processo.

Os estudos coordenados por Stufflebeam (2003), que também merecem destaque no contexto da avaliação educacional do século XX, avaliar é um processo que procura delinear, obter e proporcionar informações úteis para o julgamento de decisões alternativas estruturada em quatro dimensões: contexto, insumo, processo e produto.

De acordo com Escudero (2003), o modelo de Stake, outro estudioso clássico da avaliação no século XX, considera as discrepâncias entre o observado e os esperados (antecedentes e transações). No modelo de avaliação apresentado por Stake 'descrição' e 'julgamento' são as duas faces da avaliação (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004), nesse sentido o objeto de avaliação é algo de extrema complexidade. Dialogar com essa complexidade seria o princípio básico de uma avaliação responsiva. Outro aspecto defendido pelo estudioso foi o fato de que a avaliação não deve partir de objetivos pré-definidos, mas sim identificá-los no decorrer do processo (VIANNA, 2000).

Parlett e Hamilton também apresentaram sua contribuição ao processo avaliativo, ao conceberem um modelo denominado por avaliação iluminadora, conforme pontuam Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), que envolve o estudo intensivo de um programa como um todo, ou seja, o seu fundamento lógico e evolução, operações, realizações e dificuldades no contexto organizacional.

De acordo com Escudero (2003), no final da década de 1980, Guba e Lincoln oferecem uma alternativa no campo da avaliação, com pretensão de superar deficiências nos modelos de avaliação anteriores com um enfoque responsivo e construtivista, integrando as premissas de Stake e a epistemologia do construtivismo.

Por sua vez, os estudos realizados por Saul (1988) propunham um modelo de avaliação educacional emancipatória focados em "dois objetivos básicos: iluminar o caminho da transformação e beneficiar as audiências no sentido de torná-las autodeterminadas" (SAUL, 1988, p.61). De modo aproximado, a avaliação para "empoderamento", defendida por Fetterman (1995), prevê o uso de conceitos e técnicas de avaliação já conhecidas, mas com o objetivo de promover a autonomia defendendo que o objetivo da avaliação não é atribuir mérito e valor, mas ser parte de um processo em andamento de melhoria de programas.

Em sua constituição histórica, a avaliação institucional, foi se resignificando a partir das contribuições dos diversos estudiosos. Para Dias Sobrinho (1996) ela não é a soma de pequenas análises isoladas ou a justaposição de avaliações episódicas e pontuais, mas sim uma ação global. Ao se transportar tais modelos de avaliação para o universo das IES, deve-se atentar para o fato de que estas instituições apresentam enorme diversidade de posições ideológicas, políticas, filosóficas, culturais e econômicas. ,

5. Polo técnico: avaliação do ensino superior no Brasil 1970-2010

Nesta seção são abordados os principais momentos e instrumentos para a avaliação institucional do Ensino Superior no Brasil, entre 1970 e 2010, com fins de se identificar traços das rupturas abordados anteriormente e indícios das características dos modelos aqui apresentados. Ressalte-se que a avaliação institucional no ensino superior tem grande força instrumental e uma considerável densidade política e embora também seja uma questão técnica, muito mais importante é a sua ação e significado político. (DIAS SOBRINHO, 1996).

PARU – Programa de Avaliação da Reforma Universitária (1983-1986)

A Lei de Reforma Universitária de 1968, auge do Governo Militar no Brasil, “criava departamentos, o sistema de créditos, o vestibular classificatório, os cursos de curta duração, o ciclo básico”. Seu foco foi a estrutura administrativa e os papéis de professores e alunos.

O desenvolvimento econômico promovido pelos militares levou à criação de inúmeras faculdades isoladas, nas regiões onde havia maior demanda: periferia das grandes metrópoles e nas cidades de porte médio do interior dos estados mais desenvolvidos. Em 1981, o Brasil contava com 65 universidades e mais de 800 estabelecimentos isolados de ensino superior dedicados exclusivamente ao ensino (ARROSA, 2002). Este crescente número de matrículas no ensino superior levou, em 1983, à criação da primeira iniciativa de avaliação institucional do Governo Federal: o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU).

O PARU, desenvolvido no final dos governos militares, foi motivado pela experiência bem sucedida na CAPES na avaliação institucional de programas de pós-graduação. Tinha-se como objetivo geral avaliar o sistema de ensino superior visando uma nova Reforma, o que significava “conhecer as condições reais nas quais se realizavam as atividades de produção e disseminação do conhecimento do sistema de educação superior” (BARREYRO; ROTHEN, 2008, p.133).

O estudo foi organizado em duas etapas sendo a primeira um estudo base, com o intuito de coletar informações fundamentais sobre as IES e um estudo específico ou estudos de casos, que aprofundariam o estado de conhecimento sobre um assunto, experiências relevantes, análises específicas etc. (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

A avaliação foi entendida como uma forma de conhecimento sobre a realidade, como uma metodologia de pesquisa que permitiria efetuar uma reflexão sobre a prática, considerando uma abordagem sistêmica de avaliação, a avaliação dos resultados da gestão das IES, a avaliação institucional (externa e interna), a participação da comunidade na realização de autoavaliação, enfoque qualitativo e concepção de avaliação formativa e emancipatória.

Para Barreyro e Rothen (2008), o PARU assumiu um caráter de busca, indagação e investigação que fundamentaria ações futuras, o que o diferencia de documentos afirmativos e propositivos posteriores. Os resultados da pesquisa consistiriam em uma possibilidade efetiva de reflexão sobre a prática, podendo-se observar traços de avaliação formativa no PARU. Reconhecendo a importância de uma avaliação sistêmica no documento objeto desta análise, também se percebe, no PARU, a reconhecida importância da avaliação institucional, presente também mais tarde no PAIUB e no SINAES.

Ao propor a participação da comunidade em seu processo de autoavaliação, observa-se uma semente, que não foi germinada, da avaliação emancipatória proposta por Saul (1988) ou avaliação para “empoderamento” defendida por Fetterman (2000).

A mudança de Governo levou à mudança de ideias e ideais, conseqüentemente, o PARU não chegou a apresentar seus resultados uma vez que foi desativado um ano após iniciado, mormente por conta de disputas internas no Ministério da Educação do Brasil.

PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (1993-1994)

Para uma melhor compreensão do PAIUB, será abordado o que aqui se denomina de sua ‘fase intermediária’, notabilizada pela existência de dois importantes movimentos: CNRES e GERES.

Fase intermediária (CNRES e GERES)

O PARU mal tinha começado quando houve a mudança não apenas de Governo, mas de um governo militar para um governo civil no Brasil, com a posse de José Sarney em janeiro 1985. Em março daquele ano, foi instituída, por meio do Decreto n.º 91.177, de 29 de março de 1985, a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior (CNRES), destinada a oferecer subsídios à formulação de uma nova política para a educação superior brasileira. Em novembro do mesmo ano, a comissão divulgou o relatório final do seu trabalho, intitulado “Uma nova política para a educação superior brasileira” (CNRES, 1985).

Segundo Barreyro e Rothen (2008), este documento defendia o aumento significativo da autonomia universitária acompanhado por um processo externo de avaliação, baseado no mérito acadêmico para a superação da crise na universidade brasileira. Observa-se no documento em análise a presença dos elementos conceituais de Scriven, que defendeu que a atribuição do mérito do objeto avaliado deve ser baseada em uma lista de critérios.

De forma sucinta, pode-se afirmar que o desempenho das instituições seria o requisito para o aumento da autonomia, e que o controle deste se daria pela avaliação efetiva de seus pares, sendo esta por mérito, e consoante a qual a Educação Superior seria financiada.

Com base no parecer do CNRES, que tinha caráter consultivo, em 1986 foi instituído o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), com a função executiva de elaborar uma Reforma Universitária no Brasil. O grupo tinha o propósito de analisar o Relatório da CNRES, separando o que era imediatamente implementável do que precisaria de mais ampla discussão com a comunidade universitária.

O grupo tratou, prioritariamente, do segmento federal do sistema de ensino superior, “no qual, por força de legislações que escapam ao âmbito estritamente educacional, as instituições estão mais submetidas a normas e regulamentos que tolhem a sua autonomia e potencial de desempenho” (GERES, 1986, p. 2). Quanto ao setor privado, Barreyro e Rothen (2008, p.145) entendem que o GERES não o priorizou por entender que “esse setor depende do sucesso do seu produto para obter os recursos para a sua manutenção e expansão” e, portanto, já estaria sendo regulado de alguma forma pelo mercado.

O trabalho do GERES, tratava de questões estruturais prioritárias e deixou um amplo debate sobre a reorganização do ensino superior brasileiro para Assembleia Constituinte. Na prática, isso dizia que uma Reforma Universitária sairia apenas após a Constituição, que veio a ser promulgada em 1988.

Em síntese, de acordo com o GERES, a função precípua da avaliação seria o controle da qualidade do desempenho das IES, principalmente as públicas, já que o mercado faria o controle natural do desempenho das IES privadas.

Visando a retomada do debate sobre avaliação da universidade brasileira, uma nova comissão foi criada no Governo Itamar Franco. Em julho de 1993, a Portaria MEC n.º 130 criou a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras (CN) com objetivo de estabelecer diretrizes e viabilizar a implantação de um processo de avaliação institucional nas universidades brasileiras; com uma proposta detalhada de trabalho para os anos de 1993 e 1994, período de tempo que restava ao citado governo.

Esta CN publicou o resultado de seu trabalho em novembro de 1993, por meio do “Documento Básico – Avaliação da Universidade Brasileira: uma Proposta Nacional”. No mês seguinte foi criado o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), a primeira tentativa de implantar, efetivamente, um sistema nacional de avaliação institucional para a educação superior no Brasil (POLIDORI, 2006).

A visão de avaliação consoante o PAIUB possuía características da avaliação formativa, dado o foco para a melhoria dos processos educacionais, bem como emancipatória, dado o foco para a autoavaliação. Entre os princípios do PAIUB, citados por Ristoff (1995), têm-se: globalidade, comparabilidade, respeito à identidade institucional, não premiação ou punição, adesão voluntária, legitimidade e continuidade.

Inobstante seu avanço em termos de princípios na filosofia da avaliação, o PAIUB não prosperou porque foi perdendo o apoio do MEC, com reduções graduais de seus recursos. Sua extinção não se deu oficialmente, mas por falta de financiamento, com a introdução de novas políticas para a avaliação do ensino superior em 1996 (POLIDORI, 2006).

Novas políticas para Avaliação Institucional do Ensino Superior

Em outubro de 1996, o Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996, estabeleceu novas regras para o processo de avaliação dos cursos e das IES, compreendendo a análise de indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior; a avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior; a avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta (ACO) e dos resultados do Exame Nacional de Cursos (ENC); e a avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento.

Dentre estas ações, a mais polêmica foi a implantação do ENC, que ficou conhecido como “Provão”. A sua metodologia consistia em considerar apenas os resultados da aprendizagem, desconsiderando especificidades locais e o valor agregado da instituição à aprendizagem do aluno. Por outro lado, ao ter os seus resultados amplamente divulgados na mídia, teve o mérito instaurar em toda a sociedade, a cultura de avaliação de cursos e instituições.

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior

Na área do ensino superior, o início do Governo Lula é marcado pela constatação das precárias condições de alguns cursos dentre aqueles que proliferavam em todo o Brasil, em consequência da flexibilização dos mecanismos de credenciamento, autorização e avaliação de cursos observada no Governo anterior. A flexibilização havia sido entendida como necessária para facilitar a abertura de novas vagas, para atender ao aumento esperado das taxas de conclusão do ensino médio previsto no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001).

Esta constatação levou à criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), por meio da Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, com a finalidade permitir o acompanhamento da evolução da qualidade do ensino superior. O SINAES é sintetizado pela ideia de expansão com qualidade e inclusão social, e adota a avaliação institucional com fins de fundamentar a regulação, sendo que o Estado passa a acompanhar mais sistematicamente a atuação das Instituições de Ensino Superior (IES). A avaliação alimenta os processos de regulação.

A coordenação e supervisão destas ações são de responsabilidade da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), e a realização das avaliações é de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). No âmbito institucional, cada IES pública ou privada, deve constituir uma Comissão Própria de Avaliação (CPA) com as atribuições de prestação de informações solicitadas pelo INEP, bem como da condução dos processos de avaliação internos da instituição.

O Sistema contempla 3 (três) processos avaliativos: (1) avaliação das instituições de educação, identificando seu perfil; e o significado de sua atuação, especificamente em dez dimensões relacionadas no documento, dividindo-se em avaliação interna e avaliação externa; (2) a avaliação dos cursos de graduação, visando a identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, especificamente nas dimensões corpo docente, instalações físicas e organização didático-pedagógica; e (3) a avaliação do desempenho dos estudantes, substituindo o antigo Exame Nacional de Cursos (ENC) pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), que busca avaliar o valor agregado pela instituição à formação do aluno.

A avaliação das instituições de ensino superior tem como objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores. O trabalho dos avaliadores deve respeitar a diversidade e as especificidades das diferentes organizações acadêmicas e ter, como princípios, as diferentes dimensões institucionais tais como a missão e o plano de desenvolvimento institucional; a política para ensino, pesquisa, extensão e pós-graduação; a responsabilidade social da instituição; comunicação com a sociedade; política de pessoal e carreira docente; infraestrutura física; política de atendimento aos estudantes; sustentabilidade financeira, dentre outras.

O SINAES, instituído e regulamentado em 2004, passa por constantes modificações. Destaca-se, em 2007, a instituição do “e-MEC!”, um sistema eletrônico para o fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior do sistema federal de educação; em 2008, é instituído o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC) que consolida

informações relativas aos cursos superiores constantes nos cadastros, censo e avaliações oficiais, disponíveis tanto no INEP quanto na CAPES. Também em 2009, os instrumentos de avaliação de cursos foram todos reformulados, deixando de se utilizar um instrumento único de avaliação para todos os cursos e passando-se a adotar três instrumentos: um para os cursos de Medicina, outro para os cursos de Direito, e um terceiro para os demais cursos de bacharelado e também licenciaturas.

Síntese da Análise

De acordo com o art. 207 da Constituição Federal Brasileira de 1988, as universidades brasileiras são dotadas de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Entretanto, de acordo como que se viu até aqui, os mais diversos momentos ou movimentos para avaliação das IES no Brasil foram voltados para “regulação e controle”, o que finda por comprometer a tão preconizada autonomia.

A análise comparativa entre os mais importantes momentos e movimentos da avaliação do ensino superior no Brasil pode ser melhor compreendida a partir do Quadro 3, a seguir.

Quadro 3
Análise comparativa entre o PARU/CNRES/GERES/PAIUB

DOCUMENTO TÓPICO	PARU 1983	CNRES 1985	GERES 1986	PAIUB 1993	SINAES 2004
AUTORES	Grupo gestor (especialistas em análise de projetos, sendo alguns, técnicos do MEC)	24 membros (heterogêneo) provenientes da comunidade acadêmica e da sociedade	Grupo interno do MEC	Comissão Nacional de Avaliação (Representativa de Entidades)	Comissão Especial de Avaliação liderada por Dias Sobrinho e Divo Ristoff
OBJETIVO	Diagnóstico da educação superior	Propor nova política de educação superior	Propor nova lei de educação superior	Propor uma sistemática de avaliação institucional	Assegurar, nos termos da LDB, um processo nacional de avaliação das IES, dos cursos de graduação e do desempenho dos estudantes.
FUNÇÃO/ CONCEPÇÃO DE AVALIAÇÃO	Formativa	Regulação e Controle	Regulação e Controle	Formativa	Formativa e Regulação e Controle
JUSTIFICATIVA	Investigação sistemática da realidade	Contraponto da autonomia. Vinculação do financiamento	Contraponto da autonomia. Vincula financiamento	Prestação de contas por ser um bem público que atinge a sociedade	Permitir a expansão com qualidade e inclusão social.
TIPO DE AVALIAÇÃO	Interna	Externa	Externa	Autoavaliação e Avaliação externa	Autoavaliação e Avaliação externa
AGENTES DA AVALIAÇÃO	Comunidade acadêmica	Conselho Federal de Educação (p/as universidades) Universidades (para as Faculdades próximas)	Secretaria de Educação Superior (para a Ed. Pública) e Mercado (para a Ed. Privada)	Endógena e Voluntária	MEC-INEP e Endógena (CPA)
UNIDADE DE ANÁLISE	Instituição	Instituição	Instituição	Instituição, iniciando pelo ensino de graduação	Instituição, cursos de graduação e desempenho dos discentes.
INSTRUMENTOS	Indicadores e Estudo de casos	Indicadores de desempenho	Indicadores de desempenho	Indicadores de desempenho	Indicadores de desempenho

Fonte: Adaptado de Barreyro e Rothen (2008).

Analisando-se o SINAES, dentre as suas três perspectivas, (1) avaliação das instituições, (2) avaliação das condições de oferta dos cursos, e (3) avaliação do desempenho dos estudantes através ENADE, observa-se que o ENADE é o que mais se aproxima da avaliação por objetivo do modelo Tyleriano, pois permite uma verificação do quanto à instituição agregou à formação dos alunos. Sob este enfoque, percebe-se ainda no ENADE avaliação de 2 (dois) elementos do modelo CIPP de Stufflebeam, dada a preocupação com a avaliação do discente que ingressa (*avaliação dos insumos*) e que está para concluir o curso (*avaliação dos produtos*).

Ainda com relação ao modelo CIPP, observa-se no SINAES a preocupação com a avaliação de contexto preconizada no art. 3º da Lei 10.861/04, consoante o qual as diferenças entre as diversidades e as especificidades das diferentes organizações acadêmicas deve ser respeitada. Vale salientar que a importância da análise de contexto defendida por Stufflebeam teve em Cronbach suas primeiras sementes. No que diz respeito à avaliação do processo, ao se analisar conjuntamente a avaliação dos insumos e dos produtos, tem-se condição de avaliar o quanto a universidade agregou aos seus educandos, podendo-se, deste modo, determinar o mérito dos processos educativos. Dias Sobrinho (1996) ressalta que a avaliação institucional deve ser uma ação global, não apenas relativamente ao objeto que é a universidade, compreendida integradamente em todas as suas dimensões, relações e processos, mas também potencialmente todo o universo de docentes, estudantes e servidores ou ao menos conjuntos representativos dessas três categorias e legitimados por seus pares.

Ainda no SINAES, há também que se considerar o pensamento de Scriven, no que diz respeito a uma avaliação centrada nos consumidores, proporcionando-lhes publicamente informações dos produtos prontos, fornecidos ao mercado. Nesta linha, uma das maiores críticas à divulgação de resultados está no chamado ranqueamento (classificação ordenada) das instituições conforme seu resultado.

Outro elemento de Scriven presente no SINAES é o uso de listas de verificação ("checklists"), pois como sistematização da avaliação superior, faz-se uso de diferentes listas de dimensões, categorias, indicadores e critérios. Entre estes, os instrumentos de avaliação externa de instituições e os instrumentos de avaliação de cursos de graduação são os seus representantes mais marcantes.

No que diz respeito ao papel do SINAES, pode-se afirmar que as diferentes dimensões de avaliação podem ser utilizadas com papel formativo ou somativo, conforme o disposto nos artigos 2º e 8º da Lei 10.861/04, que tratam do uso que se faz dos resultados das avaliações, podendo tais resultados tanto para a melhoria dos processos educativos (regulação e supervisão), para o credenciamento e para destinação de recursos. Devido a sanções impostas às instituições que não atendem a critérios considerados mínimos de qualidade, podem ser observadas resistências aos processos avaliativos, relacionadas estas resistências ao receio de um curso não ser reconhecido, por exemplo. Eis que se apresenta mais um elemento defendido por Stufflebeam, que é a avaliação para tomada de decisão.

Tomando-se como base os resultados da avaliação do SINAES e os seus múltiplos interessados (governo, IES, docentes, discentes e sociedade) pode-se afirmar que se observam traços do modelo defendido por Stake que defende múltiplos relatórios para múltiplas audiências. No que diz respeito à negociação, acredita-se que o PAIUB tenha sido bem mais afeito a este elemento do que propriamente o SINAES.

Como se pode facilmente verificar, sendo o SINAES a mais recente avaliação institucional da Educação Superior, o enfoque preponderante da avaliação ao Ensino Superior brasileiro tem sido para controle e não para o “empoderamento”.

6. Considerações finais

A avaliação é um tema complexo, cujos conceitos e papel mudam no tempo e no espaço. Mediante a análise histórica comparativa da Avaliação do Ensino Superior no Brasil de 1970 até 2010, observa-se que o SINAES possui traços de elementos dos modelos de avaliação defendidos por Tyler, Cronbach, Scriven, Stufflebeam e Stake, entre outros.

No que diz respeito ao estágio em que se encontra a Avaliação Institucional da Educação Superior brasileira, verificou-se que a tão sonhada e buscada autonomia universitária, já amplamente preconizada pelo art. 207 da Constituição Federal de 1988, só será plenamente conquistada quando a Avaliação do Ensino Superior alcançar definitivamente o estágio anunciado pela oitava ruptura epistemológica aqui apresentada. Só assim as universidades migrarão da condição de avaliação para controle para a condição de avaliação para o “empoderamento”. Diante do contexto em questão, observa-se que muito caminho ainda se tem a percorrer até que essa condição seja conquistada.

Como aprofundamento da presente pesquisa, sugere-se investigar o impacto destes modelos avaliativos nas políticas públicas para que a Educação Superior brasileira possa chegar ao estágio da avaliação para o “empoderamento”.

Referências

- ARROSA, M. S. et AL (2002). A educação superior no Brasil. Brasília: Capes.
- BACHELARD, Gaston (1978). Os Pensadores. Vida e Obra. A Filosofia do Não. O Novo Espírito Científico. A Poética do Espaço. Seleção de textos de: José Américo Motta Pessanha. Tradução de: J. J. M. Ramos. São Paulo: Abril Cultural.
- BARREYRO, Gladys Beatriz. ROTHEN, José Carlos (2008). “Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB”. *Avaliação (Campinas)* [online]. vol.13, n.1, pp. 131-152. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141408&script=sci_abstract&tlng=pt, em 31/03/10.
- BRASIL. Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001. “Plano Nacional de Educação”. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF. Disponível em: <portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2006.
- _____. Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968. Lei da Reforma Universitária/68
- _____. Decreto n.º 91.177, de 29 de março de 1985. Institui o CNRES
- _____. Decreto-Lei n.º 2.299, de 21 de novembro de 1986. Altera o Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências.
- _____. Lei n.º 7.596, de 10 de abril de 1987. Altera o Decreto-Lei n.º 200/1967.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil. 05 de outubro de 1988.
- _____. Portaria MEC n.º 130, de 14 de julho de 1993. Criação de Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras (CN).
- _____. Decreto n.º 2.026, de 10 de outubro de 1996.

- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases (LDB).
- _____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o SINAES
- _____. Portaria Normativa MEC nº 40, de 10 de janeiro de 2007. Institui o e-MEC
- _____. Portaria Normativa MEC nº 12, de 5 de setembro de 2008. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC).
- _____. Portaria Normativa MEC nº 10, de 2 de julho de 2009. Consolida o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC).
- _____. Portaria MEC nº 658, de 8 de julho de 2009.
- CHAUÍ, Marilena (2003). Convite à Filosofia. 13 ed. Ática: São Paulo, 2003.
- COMISSÃO NACIONAL PARA REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (CNRES). MEC/Brasil (1985). Uma nova política para a educação superior brasileira. Brasília : Ministério da Educação, 129 p. *Relatório Final*. Disponível em <http://www.schwartzman.org.br/simon/comissao_index.htm>. Acesso em 01 mar. 2010
- DE BRUYNE, P.; HERMAN, J.; SCHOUTHEETE, M. de. Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica. (*"Dynamique de la recherche en sciences sociales"*). Trad. de Ruth Joffily. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977.
- DIAS SOBRINHO, José (1996) . Avaliação institucional: marcos teóricos e políticos. *Avaliação (Campinas)* [online]. vol.01, n.01, pp. 15-24. ISSN 1414-4077. Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=40771996000100003&script=sci_pdf&lng=pt> Acesso em Maio de 2013
- DIAS SOBRINHO, José (2003). Avaliação. Políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez.
- ESCUADERO, Tomaz Escorza (2003). "Desde los tests hasta la investigación evaluativa actual. Un siglo, el XX, de intenso desarrollo de la evaluación en educación". *Relieve*. v.9, n.1, p.11-43. 2003. Disponível em <<http://www.uv.es/relieve/>>. Acesso em 06/05/10.
- FETTERMAN, David. M (1995). "Empowerment Evaluation: A Form of Self-Evaluation". *Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association*, CA/USA, 35p, 1995. Disponível em <http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/content_storage_01/0.pdf> Acesso em 02 mai. 2010.
- FETTERMAN, David M (2001). Foundations of Empowerment Evaluation. CA/USA : Sage Publications.
- FETTERMAN, David M (2000). Steps of empowerment evaluation: from California to Cape Town. 2000. In: STUFFLEBEAM, D.L., MADAUS, G.F., KELLAGHAN, T. Evaluation models – viewpoints on educational and human services evaluation. 2nd ed. Massachussets, USA : KAP.
- GRUPO EXECUTIVO PARA A REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (GERES). MEC/BRASIL (1986). Relatório. Brasília: Ministério da Educação, 37 p. Disponível em <<http://www.schwartzman.org.br/geres.pdf>>. Acesso em 01 mar 2010.
- LIMA, Marcos Antônio Martins (2008). "Auto-avaliação e desenvolvimento institucional na educação superior: projeto aplicado em cursos de administração". Fortaleza: Edições UFC.
- POLIDORI, M. M.; MARINHO-ARAUJO, Claisy M. and BARREYRO, Gladys Beatriz (2006). "SINAES: perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira". Ensaio: *aval.pol públ.Educ. [online]*. v. 14, n. 53, pp. 425-436.
- RISTOFF, Dilmo I (1995). Avaliação institucional: pensando princípios. In DIAS SOBRINHO, José. BALZAN, Newton César. (Orgs.) *Avaliação institucional: teoria e experiências*. São Paulo: Cortez.
- SAUL, Ana Maria (1988). Avaliação Emancipatória. São Paulo : Cortez : Autores Associados.
- STUFFLEBEAM, D.L (2003).The CIPP model for evaluation. In: Annual Conference of the Oregon Program Evaluators Network.
- TRINIDAD, Antonio Requena (1998). Una experiencia de evaluación interna en organizaciones universitarias. *Avaliação (Campinas)* [online]. vol.03, n.02, pp. 15-32. ISSN 1414-4077. Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S1414-40771998000200002&lng=pt&nrm=iso&lng=es> Acesso em Maio de 2013
- TYLER, R. W. (1934). Constructing achievement tests. Columbus: The Ohio State University. In Madaus, G.F. e Stufflebeam, D.L. Educational evaluation: classic works of Ralph W. Tyler. Springer, 1989. Parcialmente disponível em <<http://books.google.com/books?id=nepage&q=&f=false> > Acesso em 21 abr 2010.

VIANNA, Heraldo Marelim (2000). Avaliação Educacional. 2 ed. São Paulo: IBRASA.

WORTHEN, Blaine R. SANDERS, James R. FITZPATRICK, Jody L (2004). Avaliação de programas: concepções e práticas. Tradução: Dinah de Abreu Azevedo: São Paulo: Editora Gente.