

O SIGNIFICADO DA ATUAL AVALIAÇÃO EXTERNA DO MEC PARA AS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS

Stella Cecilia Duarte Segenreich

USU - UFRJ

A avaliação das instituições de ensino superior é um tema da maior atualidade e importância não só no Brasil como em todo o mundo. Neste documento é feita uma breve análise dos caminhos que vem sendo trilhados por dois importantes atores deste processo: a Universidade, como representante mais credenciada do sistema de ensino superior do país e o Ministério de Educação e do Desporto (MEC), através da sua Secretaria de Educação Superior (SESu) e órgãos de apoio , como representante das políticas governamentais para este mesmo sistema.

Em um primeiro momento, antecedendo a questão, procura-se dar uma visão de como as universidades deslancharam experiências institucionais de avaliação, nas décadas de 80 e 90, chegando à proposta conjunta de um Programa Nacional de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - o PAIUB, depois encampado pelo MEC.

Em seguida, será a vez de centrar o foco de análise na descrição e análise das estratégias que vem sendo desenvolvidas pelo MEC no sentido de definir uma política de avaliação externa para o sistema como um todo, com enfoque específico no Programa de Avaliação do Ensino de Graduação através do Exame Nacional de Cursos e da Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação.

Após analisar esse Programa, que vem sendo implantado nos últimos quatro anos, através de questões técnicas - qual objeto?, quem avalia ?, com que instrumentos?, quando? - e de questões de sentido - avaliar para que?, para quem?, para tomar que gênero de decisão?, qual a utilidade? - , são levantadas algumas propostas no sentido de estabelecer um processo de convivência entre os atores da avaliação, enfocados neste documento, que possibilite a construção de uma verdadeira cultura de avaliação no sistema de ensino superior.

EXPERIÊNCIAS INSTITUCIONAIS DE AVALIAÇÃO INTERNA

Em um balanço crítico das iniciativas e experiências de avaliação do ensino superior Paul, Ribeiro e Pillatti (1992) detectaram 58 experiências em matéria de avaliação. Exceto algumas iniciativas pioneiras, da década de 70, como as da Universidade de Ribeirão Preto e da Universidade Federal de Santa Catarina, os pesquisadores localizam a maioria das experiências na década de 80. Das 58 experiências, 22 se referem à instituição como um todo e 17 especificamente ao ensino de graduação. O trabalho se detem na análise do tipo de avaliação - acompanhamento ou diagnóstico/novo conhecimento - e dos indicadores utilizados nas

diferentes experiências – indicadores de entrada, de processo e de resultado. Concluem o trabalho levantando questões e propondo caminhos no sentido de promover a avaliação de forma cada vez mais sistemática.

Ao analisar alguns modelos de avaliação institucional desenvolvidos na década de 80 e 90, Gatti (1997) destaca a experiência de quatro universidades do Estado de São Paulo que enveredaram por caminhos diferentes em seus projetos: a Universidade de São Paulo (USP) e a Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUCAMP) na década de 80 e a Universidade de Campinas (UNICAMP) e a Universidade Estadual de São Paulo (UNESP), na década de 90. Merecem destaque alguns elementos destas experiências, tomadas aqui como exemplos ilustrativos de como instituições tão próximas geograficamente podem apresentar modelos diversos de avaliação, em função de suas trajetórias institucionais.

A USP, por exemplo, adotou um modelo formalista de coleta de dados e causou grande resistência não só na própria Universidade como no sistema como um todo no momento em que, entre as medidas de maior impacto, divulgou na mídia uma lista de seus professores “improdutivos”¹. Por outro lado, ao adotar como estratégia de avaliação externa, comissões compostas de pares - metade nacional, metade internacional - estabeleceu uma prática que vem sendo crescentemente adotada e está sendo incorporada, inclusive, pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES), em relação aos cursos de pós-graduação de conceito mais elevado.

Em outra direção, a PUCAMP instituiu um programa de avaliação de todos os cursos de graduação com base numa metodologia de pesquisa-ação e apoio de um comitê assessor interno. O projeto durou quatro anos e, segundo Gatti, não teve continuidade apesar de ter dado frutos em termos de reformulação dos cursos e melhoria na formação de professores, entre outros. Entretanto, é importante registrar a existência desta proposta de uma avaliação transparente, com a ativa participação da comunidade universitária – dirigentes, professores, funcionários e alunos.

A inclusão da UNESP neste rápido panorama de experiências institucionais se prende à decisão da Universidade de elaborar um programa de qualidade da graduação centrando o processo de avaliação no desenvolvimento de um projeto pedagógico, por curso e unidade, para servir de elemento de avaliação continuada dessas unidades. No caso daqueles cursos que tinham dificuldade de apresentar um bom projeto, uma comissão de professores trabalhava junto a eles para reelaborar a proposta. Os 76 cursos conseguiram desenvolver seus projetos e a proposta de avaliação continua nesta linha qualitativa. O modelo, como se vê, é simultaneamente de avaliação e intervenção.

A UNICAMP iniciou seu primeiro processo de avaliação institucional em 1991, dando consequência “à vontade coletiva e decisão política da Reitoria”, na visão de Dias Sobrinho (1995). Tendo como postulados a promoção da qualidade, o sentido pedagógico do processo, a ênfase qualitativa, a flexibilidade, a integração, a totalidade e a continuidade, esta experiência foi proposta para ser desenvolvida em três momentos: diagnose e auto-avaliação; avaliação externa e reavaliação ou meta-avaliação. Na avaliação de Gatti (1997), a sistemática não é propriamente inovadora, consistindo em levantamento de dados sobre o

corpo docente, qualificação, produção científica mas, a implantação deste processo na Universidade foi muito difícil e o máximo que as sucessivas reitorias conseguiram foi instituir a auto-avaliação.

Em relação não só a estas, como a outras experiências significativas de avaliação institucional desenvolvidas por instituições do porte da Unb e UFMG, alguns problemas do ponto de vista estratégico e logístico foram detectados: falta de envolvimento de alguns segmentos da comunidade; a não existência de avaliação do impacto e consequências da própria avaliação; frequência com que a avaliação tem ficado limitada à auto-avaliação; delegação da tarefa de avaliar a agências governamentais (leia-se pós-graduação em relação à CAPES) ; predominância de avaliações parciais; descontinuidade das experiências (em função, principalmente, de mudanças de direção); e, dificuldade de implantar uma cultura de avaliação. Entretanto não se pode negar que a implantação de uma cultura de avaliação educativa supõe um longo aprendizado que passa naturalmente pelos impasses acima mencionados. Uma avaliação verdadeiramente educativa , de acordo com Dias Sobrinho (1999) "está comprometida com os princípios da participação ativa dos agentes educativos e da construção coletiva das instituições e da sociedade" (p.27).

Visando justamente implantar uma cultura de avaliação cria-se no âmbito da SESu/MEC, no decorrer do ano de 1993, uma comissão interdisciplinar constituída por entidades representativas das universidades brasileiras que reuniu propostas destas entidades assim como sugestões enviadas pelas universidades do país, culminando no lançamento do Programa Nacional de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB).

Em seu documento-base (MEC/SESu, 1994) estão estabelecidos os seguintes princípios básicos: globalidade, comparabilidade, respeito à identidade institucional, não premiação ou punição, adesão voluntária, legitimidade, continuidade. Ristoff, na introdução deste Documento, chama atenção para o momento histórico que se vivia naquele momento no tocante à avaliação na medida em que "as iniciativas da ANDIFES, da ABRUEM, dos Foruns de Pró-Reitores de Graduação encontraram eco na atual equipe , ideologicamente plural, do MEC (...) as universidades, embora se reservem o direito da dúvida e de ficar com um pé atrás, parecem ter perdido o temor na sua relação com o MEC pois viram que este entendeu que, como diz a Professora Maria José Feres, Diretora do Departamento de Políticas Educacionais do MEC, só é possível mudar com a parceria das universidades" (p.7).

Em 1994 , 56 universidades (17 federais, 12 estaduais/municipais, 11 comunitárias e 6 particulares) apresentaram projetos de avaliação que foram aprovados para receber do MEC recursos financeiros para seu desenvolvimento. Em 1997 este número subiu para 138, representando 88% das universidades brasileiras.

Em 1998, como parte da reorganização do sistema nacional de avaliação do ensino superior, decorrente da nova Lei de Diretrizes e Bases, o PAIUB passou a responder pela avaliação individual das instituições, um dos processos de avaliação previstos no Decreto 2.026/ 96. No momento, o PAIUB consta como um dos processos de apoio do MEC (Portaria 302/ 98) para a definição de políticas educacionais mas, na realidade, tem sido posto de lado pelo "rolo compressor" do sistema de avaliação do ensino de graduação,

¹ Esta prática , que contribuiu negativamente para o estabelecimento de uma cultura de avaliação, foi, de certo modo, copiada pelo MEC na forma de divulgar na mídia os resultados das avaliações.

que será analisado a seguir. Segundo o MEC os princípios do PAIUB foram mantidos; voltar-se-á a esta questão na conclusão do trabalho.

O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR DO MEC

Até a década de noventa, a única forma mais sistematizada de avaliação institucional do MEC ocorria no momento em que instituições de ensino superior se engajavam no processo de transformação em universidade. Houve tentativas de se estabelecer uma avaliação periódica das IES mas elas não iam adiante por dificuldades operacionais de execução. Da mesma forma, os cursos eram avaliados no momento de sua criação (autorização) e formatura da primeira turma (reconhecimento). Somente os cursos de pós-graduação tinham um processo de avaliação periódica de seus cursos.

A partir da nova Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96) não só as novas universidades passam por um processo de avaliação mas toda instituição de ensino superior deve ser avaliada periodicamente podendo ser, inclusive, descredenciada. Parâmetros quantitativos foram introduzidos no próprio texto da Lei que, em seu artigo 52, determina que as universidades se caracterizam por apresentar um terço de seu corpo docente, pelo menos, com titulação de mestrado e doutorado e um terço de professores em regime de tempo integral, além de produção intelectual institucionalizada. Em legislação complementar (Resolução CES nº2/98) foram estabelecidos outros indicadores para operacionalizar o que a Lei indica como produção intelectual institucionalizada, para fins de credenciamento (e descredenciamento, obviamente): (a) presença de, pelo menos, três cursos ou programas de pós-graduação *stricto sensu*, avaliados positivamente pela CAPES; e/ou, (b) realização sistemática de pesquisas que envolvam pelo menos 15% do corpo docente / pelos menos metade dos doutores / pelo menos três grupos definidos com linhas de pesquisa explicitadas. Outros indicadores (não há espaço para detalhá-los) explicitam, ainda, o que se entende por realização sistemática de pesquisas com parâmetros predominantemente quantitativos.

O atual sistema de avaliação do ensino superior foi estruturado a partir dos Decretos nº 2.026 / 96 e 2.306 / 97 e da Portaria MEC nº 302/98 com base nos seguintes procedimentos:

a) Sistema de Avaliação dos Cursos de Pós-Graduação, realizado pela CAPES:

A CAPES vem desenvolvendo um processo de avaliação dos Programas de Pós-Graduação desde 1976, baseado na colaboração de comissões constituídas por membros da comunidade científica de cada área. No contexto da nova lei de diretrizes e bases, além de influenciar o desenvolvimento dos programas pela concessão ou não de bolsas e outros benefícios, a CAPES passa a ter influência, também, na avaliação da própria instituição como um todo (prazo de 8 anos para apresentar, pelo menos, três cursos de pós-graduação *stricto sensu* credenciados).

b) Programa de Avaliação do Ensino de Graduação, a cargo da SESu/MEC.

Ele compreende três procedimentos principais: a realização anual do Exame Nacional de Cursos; a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação em cursos submetidos aos exames nacionais de

cursos; e, as Avaliações de Cursos de Graduação pelas Comissões de Ensino da SESu, previamente às respectivas autorizações, reconhecimentos ou recredenciamentos.

O Exame Nacional de Cursos, conhecido como Provão, foi instituído pelo Lei nº 9.131/95 e o primeiro exame realizado em 1996 abrangendo 3 diferentes cursos totalizando 616 cursos de graduação e 55.537 alunos de todo o Brasil (MEC/INEP, 1998). Apesar da resistência inicial, concretizada em níveis altos de ausência às provas neste primeiro ano, este exame tem obtido uma crescente participação porque os alunos e as instituições perceberam sua importância, segundo percepção do MEC, ou, segundo outros atores, ambos sofrem penalidades pela não participação - retenção do diploma do graduando e penalidades para a instituição no caso de não serem enviadas as relações de formandos, além da própria retenção dos diplomas por ela emitidos.

Em 1999, o Provão avaliou 13 diferentes cursos atingindo 2.151 cursos de graduação e 160.018 graduandos e graduados em todo o Brasil. Segundo Vieira (2000) " o Provão se constitui hoje no critério principal utilizado para avaliar o produto - utilizando-se linguagem empresarial- das IESs brasileiras, e, seus programas de graduação" (p.25). Acrescenta ele que já se observa tendência em tornar o Provão condição absolutamente necessária ao registro de diplomas.

A Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação visa avaliar *in loco* cada um dos cursos de graduação submetidos ao Exame Nacional de Cursos, em relação à qualificação de seu corpo docente, sua organização didático-pedagógica e suas instalações, tanto as físicas, em geral, quanto as especiais, tais como laboratórios, equipamentos e bibliotecas. Teve início em 1997 e, segundo documento do MEC/SESu (1998),

a preparação e organização de avaliação das condições de oferta dos cursos de graduação foram alicerçadas na reestruturação, procedida pela SESu, dos procedimentos de autorização e reconhecimento de cursos e de recredenciamento de instituições de ensino superior (p.16).

Finalmente, a Avaliação pelas Comissões de Ensino da SESu é desenvolvida a partir das informações geradas nos dois primeiros procedimentos.

c) Sistema Estatístico da Educação, a cargo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP

Inclue informações sobre alunado; corpo docente, técnico e administrativo; atividades de ensino, pesquisa e extensão; e, infra-estrutura. A Portaria 971/ 97 do MEC define não só o processo de coleta de dados do Censo Anual do Ensino Superior, coordenado pelo INEP, como das informações sobre as condições de oferta dos cursos de graduação do ano seguinte, que devem ficar à disposição dos alunos na secretaria da Universidade, no DEMEC e serem enviadas à SESu/MEC no dia 30 de outubro do ano anterior. Estas informações são coletadas com base em determinações legais e compulsórias. As penalidades para o não cumprimento desta exigência incluem instalação de sindicância e ameaça de descredenciamento.

d) Programa Nacional de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB :
coordenado pela SESu /MEC

Este Programa foi recentemente reformulado para adequar-se ao sistema de avaliação previsto no Decreto 2.026/96 e na Portaria 302/98. De acordo com esta última, a avaliação individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão, será realizada no âmbito do PAIUB. É importante registrar o que diz o artigo segundo da portaria, no que se refere às regras do jogo deste processo; ele compreende: processo de auto-avaliação, conduzido pela própria instituição, observadas as orientações e parâmetros estabelecidos pela SESu, ouvido o Comitê Assessor do PAIUB; avaliação externa, a qual incluirá visita *in loco* , observadas as orientações e parâmetros estabelecidos pela SESu/MEC , ouvido o Comitê Assessor; e, apreciação dos relatórios da avaliação interna e externa pelo Comitê Assessor. Finalmente, em seu artigo seis, a Portaria prevê que os resultados desta avaliação serão incorporados aos relatórios da SESu para fins de autorização e reconhecimento de cursos, credenciamento e reconhecimentos de instituições.

Apesar da proposta do MEC apontar este Programa como um dos seus processos de apoio para a definição políticas educacionais, ele não tem tido presença ativa no sistema de avaliação nestes últimos anos, como já foi mencionado no item anterior.

QUESTÕES E POLÊMICAS EM TORNO DA AVALIAÇÃO EXTERNA DO MEC

Vários autores, em seus trabalhos sobre avaliação, tem chamado atenção para a necessidade de se partir, neste tipo de discussão, de questões básicas do tipo "o que de fato fundamenta e justifica a avaliação? para que serve a avaliação? quais as principais questões que tem sido levantadas diante das propostas de avaliação (...) ?" (Sguissardi, 1997, p. 55/56) ou então "busca-se o significado da avaliação mediante respostas às indagações: o quê, quem, para quê e como avaliar?" (Vieira, 1999, p.5).

Foram tomadas aqui, como base, nove grandes questões propostas por Hadji (1993), que permitem clarificar e classificar as variáveis da avaliação que estão sendo objeto de intenso debate tanto no Exame Nacional de Cursos - ENC - como na Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação. Elas estão agrupadas em duas categorias: questões que dizem respeito ao sentido da avaliação (para que?, para quem?, que gênero de decisão? e que utilidade?) e questões de ordem técnica, que dizem respeito às formas possíveis de avaliação (o que? , que instrumentos?, quem?, quando?). Apesar das questões de ordem técnica serem as primeiras que ocupam os avaliadores, são as questões de sentido que devem preocupá-los, servindo tanto de ponto de partida e como de chegada das questões técnicas.

Ponto de Partida: Avaliar para que? (as intenções declaradas)

Pretende-se explicitar neste momento qual a finalidade principal que o MEC atribui à ação de avaliar: regular, formar?

Nos documentos oficiais do MEC, avaliação é encarada como

"instrumento capaz de contribuir para o conhecimento da realidade dos cursos e, a partir daí, estimular a reflexão sobre o presente e as aspirações futuras e catalisar as discussões sobre o caminho a trilhar, sobre o modelo desejado e sobre as estratégias para a construção desse modelo" (MEC/INEP, 1998, p.9).

Este compromisso da avaliação com uma finalidade formadora, voltada para a melhoria da qualidade de ensino, é reafirmada constantemente nos documentos emitidos e na mídia, como está expresso na afirmação do Ministro Paulo Renato de que "o Ministério vai continuar investindo na avaliação para garantir a expansão não só quantitativa, mas, principalmente, qualitativa do ensino superior brasileiro" (MEC/INEP, 1999, p.7).

Quanto à ação reguladora da avaliação, ela é explicitada no decorrer do processo de implantação do sistema de avaliação e causa polêmica ao ser anunciada, em maio de 1999, a abertura de processo de renovação de reconhecimento de 101 cursos de graduação de administração, direito e engenharia civil. Em artigo escrito para a Folha de São Paulo, o mesmo Ministro se defende afirmando que é prerrogativa legal do MEC acoplar o atual sistema de avaliação ao processo de renovação de credenciamento de cursos, que foi definido em 1997 mas que só se tornou possível a partir de 1998 com a divulgação das condições de oferta dos cursos de graduação. Termina seu artigo afirmando que "buscamos a expansão qualitativa do ensino superior. À medida que surgem cursos, queremos que os de má qualidade desapareçam" (Souza, 1999, p.1).

Concluindo, o MEC se engajou no processo com um discurso de avaliação formativa mas, progressivamente, foi sendo introduzida a forma reguladora de avaliação que, dependendo de como se relaciona com a primeira, pode substituir a ação de avaliação pela de auditoria. Após analisar as questões técnicas, tem-se condição de avaliar melhor a coerência entre as finalidades declaradas e o processo realmente desenvolvido.

Qual o objeto?

Em primeiro lugar, é preciso ficar claro que este sistema de avaliação incide em um campo específico da universidade. Logo, não é uma avaliação global da instituição. Também não é uma avaliação global dos cursos de graduação da instituição tendo em vista que enfoca um curso de cada vez, com comissões diferentes e em momentos diferentes. Qual é, afinal, o objeto destes dois processos de avaliação?

O Exame Nacional de Cursos

Na Lei 9131/ 95 que instituiu o Exame Nacional de Cursos, a finalidade desses exames é claramente definida, no artigo 3 § 1º, como "destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação". Logo, o objeto da avaliação seria o desempenho do aluno, assumido como produto final do curso que frequentou.

Neste momento cabe a pergunta: Como ter certeza que os efeitos observados são mesmo consequência da ação da formação?

Na medida em que se avalia o formando sem se fazer uma avaliação quando de sua entrada no curso de graduação é impossível atribuir a este curso todo o mérito dos conhecimentos e competências dos estudantes. Sabe-se que os cursos mais disputados recebem os melhores alunos. Deste modo, o indicador

"resultado do exame" não é suficiente para medir o efeito. Este aspecto foi fartamente discutido na mídia quando da publicação dos resultados do Provão, em dezembro de 1998. Em artigo publicado, na Folha de São Paulo, sob o título "Alunos qualificados elevam resultado", são encontradas declarações do tipo:

"Me dê os alunos da USP que eu apresento bons resultados no provão" (Reitor da Universidade de Guarulhos).

" Os estudantes que entram (na USP,UNICAMP e UNESP) têm muita informação, são mais habilitados a enfrentar um curso de graduação"(Secretário de Ciência e Tecnologia de São Paulo).

Finalmente, se avaliar o desempenho do aluno é a finalidade, ele deveria receber retorno e correção de percurso quando não apresentasse as condições mínimas de obter o título; mas, pelo contrário, os escores obtidos nos testes não afetam a graduação dos estudantes e nem constam de seus históricos escolares. Logo, o desempenho do aluno somente é avaliado, "para valer", como indicador de qualidade do curso.

Utilizar este exame como principal indicador de qualidade de ensino dos cursos em que os alunos estão se graduando, como fez o MEC antes de introduzir a avaliação das condições de oferta de cursos, esbarra em um obstáculo: seus resultados são expressos em percentuais e transformados em escala ordinal, sem nenhum padrão de referência. Deste modo, uma instituição pode se esforçar, melhorar sua qualidade de ensino mas permanecer com o mesmo conceito na medida em que as demais instituições melhoram também.

Finalmente uma última pergunta merece ser aqui considerada: Que tipos de efeitos podemos aprender a não apreciar? O maior perigo apontado por Santos Filho é o de que

ele inibe a inovação, a criatividade, não nos métodos docentes, mas no desenvolvimento do currículo. Um sistema de exame nacional induz a necessidade de um currículo nacional (1999, p.18).

A avaliação das condições de oferta

Neste caso, o objeto de avaliação é claramente o curso de graduação em três dimensões - qualificação do corpo docente, organização didático-pedagógica e instalações,

decorrente da combinação da pontuação e ponderação diferenciada de diversos indicadores, que refletem a combinação de variáveis qualitativas e quantitativas amplamente discutidas pelos especialistas e explicadas nos instrumentais de avaliação(MEC/SESu, 2000, p3) .

O fato das variáveis terem sido amplamente discutidas e explicadas nos instrumentais de avaliação não as isenta dos problemas de validade interna e/ou adequação à realidade das diferentes instituições. Alguns exemplos ilustrativos podem ser citados:

- a própria definição do que é corpo docente não obteve consenso entre as comissões avaliadoras e instituições. No regimento de várias universidades, o auxiliar de ensino é encarado como período probatório e o profissional não é considerado como parte do corpo docente. Ao incluir estes professores no quadro de docentes para avaliação, muitas instituições ficaram prejudicadas. Equivale, de certa forma, ao problema de incluir professores substitutos, que não

têm nenhum vínculo com as universidades federais mas estavam dando aula no período da avaliação, por dificuldades de recursos gerados pelo próprio Estado Avaliador.

- variáveis como titulação e percentual de professores em tempo integral foram "medidas" com o mesmo nível de exigência para cursos tão diversos como Direito e Matemática. Apesar da experiência profissional ter sido incluída no cômputo da dimensão qualificação do corpo docente, sua participação percentual no conceito final é bem menor.
- no que se refere à organização didático-pedagógica, os avaliadores são solicitados a fazer julgamentos de valor sobre a existência, por exemplo, de interdisciplinaridade na estrutura do currículo e integração teoria e prática, assinalando somente se tem ou não tem. Como estes avaliadores são especialistas em conteúdo e não em currículo e o seu treinamento não se estendeu por mais de uma semana, será que eles têm mesmo condições de avaliar estas variáveis ? Além disso, como julgar dicotomicamente variáveis tão complexas ?

Esta última observação está relacionada à próxima questão, relativa aos instrumentos utilizados.

Com que instrumento?

Os instrumentos utilizados para produzir informação no processo do Exame Nacional de Cursos tem sido, basicamente, a prova aplicada aos formandos e questionários preenchidos pelos mesmos formandos e pelos coordenadores dos cursos avaliados. Até que ponto estas são as opções apropriadas tecnicamente? Alguns professores tem opinado a favor da qualidade do instrumento mas alertado para a dificuldade da prova, no que tem sido confirmado pelas respostas dos alunos ao questionário e, recentemente, pontuado pelo próprio MEC ao discutir as médias baixas obtidas na maior parte dos cursos.

Quano aos instrumentos utilizados para a avaliação das condições de oferta, sua análise é mais rica tendo em vista que eles são mais visíveis para as instituições avaliadas. O principal instrumento utilizado consiste em um roteiro de informações que deve ser previamente preenchido. Durante a visita, que geralmente dura dois dias, a comissão visita as instalações da instituição, convoca reuniões com dirigentes, professores e alunos. Na realidade, o instrumento central é o relatório escrito e a visita e reuniões são desenvolvidas com o objetivo de conferir as informações prestadas, na maioria das vezes. Visto por este ângulo, as reuniões são opções que estão sendo sub-utilizadas, com exceção de algumas comissões que ultrapassam o mero dever de auditoria e se propõem a fazer realmente uma avaliação. Ao final da visita elabora-se um relatório, que se resume a um conjunto de itens com opções de múltipla escolha ou opções de sim/não que é encaminhado à SESu/MEC. Como as comissões reagem a este instrumento será objeto do próximo item.

Quem avaliará?

Avaliar o lugar do avaliador em relação ao objeto avaliado, nestes dois processos, traz algumas questões relevantes acerca da parte da avaliação que cabe aos diferentes atores do processo: fornecedor de informações, produtor de informações e avaliador . O formando é um fornecedor que funciona como testemunha que precisa de proteção; ele é forçado a participar do "julgamento" sob pena de não receber diploma mas, em compensação, lhe é garantido o anonimato em relação à instituição de origem após o exame

e a promessa de não arcar com o resultado da sua prova, qualquer que ela seja. Os professores e alunos entram no processo não como avaliadores mas também como informantes sobre a instituição ou sobre sua própria atuação, por ocasião da visita dos avaliadores. Quanto às comissões de avaliadores que realizam as visitas, parece, à primeira vista, que atuam como avaliadores mas, se atentarmos para os instrumentos utilizados pode-se perceber que sua estruturação cada vez mais fechada tende a transformar estes especialistas em meros aplicadores de fórmulas, sem espaço, muitas vezes, de colocar nuances importantes para fundamentar suas próprias opções. Professores conscientes e experientes tem procurado contornar e, muitas vezes, driblar a "camisa de força" dos instrumentos de modo a fazer valer sua percepção sobre vários pontos da avaliação, evitando que seu parecer permaneça como letra morta no processo de decisão que se segue.

Na realidade, os produtores e avaliadores são, em última análise, os especialistas da SESu /MEC.

Quando?

Se esta questão se refere à oportunidade da avaliação vale registrar que o momento da avaliação se pauta pelas necessidades do sistema sem nenhuma consideração acerca do momento mais oportuno para as instituições. Os prazos estabelecidos para reformulação nem sempre são condizentes com o tamanho da tarefa, como pode ser verificado nestas manchetes de 2/12/99: "MEC ameaça fechar 12 cursos em 6 meses: ministério dá ultimato para que a qualidade do ensino melhore. Entre os advertidos, três são do Estado do Rio" (O Globo); "MEC põe em recuperação 5 faculdades de Direito do Rio: escolas tem de 6 meses a 3 anos para sanar deficiências." (Jornal do Commercio). Se os problemas são realmente sérios, um prazo de seis meses é irrisório para uma real recuperação. Outro ponto que chama atenção, na segunda notícia, é a diferença de prazo para a assim chamada "recuperação". No caso de uma das instituições que obteve prazo de 3 anos, a decisão não foi tomada pela SESu/MEC mas foi fruto de recurso da universidade penalizada ao Conselho Nacional de Educação que teve o seguinte parecer da conselheira Eunice Durham:

Discordando das conclusões da Comissão, sou de parecer de que a renovação do reconhecimento seja concedida pelo prazo de 03 (três) anos, durante o qual a instituição deverá sanar as deficiências apontadas(MEC/CES, 1999 a, p.2).

Fechando o aspecto técnico do prazo concedido, fica estranho que se concedam três anos para recuperação de uma instituição e seis anos para outra que, teoricamente teria que ter maior prazo porque os problemas são, teoricamente, maiores. Ficam em aberto os aspectos políticos da questão.

Ponto de chegada: Para quem? Para tomar que gênero de decisão? Qual a utilidade?

Certamente é a SESu/MEC quem primeiro recebe e explora as informações e desempenha o papel de avaliador. Espera-se que os resultados obtidos, assim como critérios de obtenção destes resultados, sejam devolvidos de forma apropriada às instituições e à sociedade; entretanto nem sempre isso acontece.

As IESs também não têm acesso aos resultados individuais de seus próprios alunos no Exame Nacional de Cursos. Desta forma, ela não pode fazer uma análise comparativa do desempenho individual do estudante

na entrada, no decorrer do curso, no Exame Nacional e em outros exames como, por exemplo, os exames de Ordem, no caso dos cursos de Direito.

Espera-se que as instituições avaliadas, principalmente as que apresentam problemas, tenham a chance de receber seus resultados antes da divulgação pela mídia, discutir possíveis distorções do processo e apresentar recurso quando couber. O que se tem visto é a divulgação dos resultados amplamente na mídia antes mesmo de discutí-los com profundidade. Este testemunho, é bastante recente:

Notamos também uma certa irresponsabilidade na divulgação das avaliações. Se o MEC estivesse preocupado com a qualidade de ensino, teria divulgado primeiro entre os diretores o resultado detalhado da avaliação. A direção da ECO, porém, só soube de seus conceitos pela mídia, estando impossibilitado de discutir com a comunidade os problemas apontados pela avaliação (Parente et al, 2000).

Mesmo que a IES encaminhe recurso, os resultados são divulgados. Se houver erro de apreciação, quem paga pelo prejuízo ?

Analisando o conteúdo do que é divulgado para a sociedade, através da mídia, pode-se conferir as finalidades reais da avaliação empreendida pelo MEC:

- Induzir a melhoria da qualidade do ensino mediante a identificação das piores e das melhores instituições para fins de credenciamento, nos seguintes termos: As melhores e piores do Ensino Superior no País (O Dia, 10/12/99); 69 cursos podem perder autorização (Folha de São Paulo, 10/12/99); Em engenharia, administração e direito, só 4,5% têm quatro As (Folha de São Paulo,10/12/99); Provão dá nota alta a 2% dos cursos (Jornal do Brasil,10/12/99).
- Estabelecer um ranking de universidades, levando a manchetes do tipo:

A Universidade Estadual Paulista, por exemplo, recuou da 6ª para a 21ª posição. A primeira colocada, pelo segundo ano consecutivo, foi a Universidade de Brasília. A USP se manteve na segunda posição. A UNICAMP é uma das três universidades paulistas que subiram - foi de 4ª para 3ª (Folha de São Paulo, 1999, primeira página).

Onde se lê o nome da universidade poderiam ser encaixados, sem perda de sentido, nomes de times de futebol ou de escolas de samba, com direito a descida para segunda divisão ou grupo, o que é lamentável.

Ao se questionar, finalmente, qual a utilidade desta avaliação, no sentido de servir à proposta inicial de melhoria da qualidade de ensino, surge uma segunda pergunta como resposta: De que qualidade de ensino estou falando e em nome de que eficácia estou trabalhando? Para o MEC a finalidade é fechar as instituições ruins e deixar as boas. Para Dias Sobrinho (1997) os exames nacionais "são eficientes, isso sim para sancionar noções de nível, estabelecer hierarquias e oferecer consistência institucional às seleções, aos privilégios, à dualidade e segregação sociais" (p.77).

CONCLUSÃO

Neste documento procurou-se fazer uma primeira exploração da seguinte proposta de estudo levantada por Sguissardi (1997) e presente na mente de vários profissionais que estão envolvidos no processo de avaliação do MEC:

" Estudo do significado da avaliação externa, especialmente quanto às suas possibilidades de tornar-se fator condicionador de opções pedagógicas e profissionais ou constrangedor da autonomia institucional e profissional, de modo particular se tais processos conduzirem à introdução da comparação de resultados entre instituições" (p.65).

O próprio Conselho Nacional de Educação criticou, no final de 1999, vários procedimentos das comissões de avaliação (MEC/CES, 1999b), dentre os quais destacam - se: não levar em consideração a diferenciação entre tipos de estabelecimentos e de cursos; avaliar de forma divergente cursos afins de uma mesma instituição; exigir níveis de qualificação e regime de trabalho docente em nível de curso, quando a exigência legal se situa em nível de instituição; exigir monografia de final de curso no lugar de recomendar; exigir números mágicos (e nem sempre produtivos) como, por exemplo, mais de 10 exemplares da bibliografia básica das disciplinas do curso. É preciso acompanhar de perto os desdobramentos deste jogo de poder e refletir sobre como se posicionar.

Entretanto, para fazer face a qualquer tipo de interação com este Estado Avaliador, as instituições universitárias precisam fortalecer (ou desenvolver) seus projetos próprios de avaliação institucional, com base nos princípios estabelecidos conjuntamente no PAIUB - globalidade, comparabilidade sem padronização empobrecedora, respeito à identidade institucional e continuidade - mesmo que esta ação tenha que ser desenvolvida fora dele.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Lei nº 9.131. de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 25 de novembro de 1995
- BRASIL. Decreto N. 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. **Diário Oficial da União**, 11 de outubro de 1996
- BRASIL. Lei N. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, de 23 de dezembro de 1996
- BRASIL. Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 20 de agosto de 1997
- DIAS SOBRINHO, J. Avaliação Institucional: A Experiência da UNICAMP – Condições, Princípios, Processo. In: **Pró-Posições**. Campinas/ Brasil: UNICAMP, v.6 nº 1 [16], março 1995, p. 67-78
- DIAS SOBRINHO, J. Exames Gerais, Provão e Avaliação Educativa. **Avaliação**. Campinas: UNICAMP, v. 4 n. 3, setembro de 1999, p. 27 - 50

- DIAS SOBRINHO, J. Avaliação quantitativa, avaliação qualitativa: interações e ênfases. In: Valdemar Sguissardi (org.). **Avaliação Universitária em Questão: reformas do estado e da educação superior**. Campinas, SP : Autores Associados, 1997, p. 71 - 90
- FOLHA DE SÃO PAULO. **Alunos qualificados elevam resultados**. Caderno Cotidiano, 6 de dezembro de 1998, p.2
- FOLHA DE SÃO PAULO. **Universidades de SP são superadas em ranking**. São Paulo, 1º Caderno, 12 de dezembro de 1999, p. 1
- GATTI, B. Avaliação do ensino: alguns modelos. In: Oliveira, C. A . & Silva, J.F. (coord.) Forum Educação, Cidadania, Sociedade: Avaliação do Ensino Superior. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação** . Rio de Janeiro/Brasil: Fundação Cesgranrio, 5 (14), jan./março 1997, p. 91-131
- HADJI, C. **Avaliação, regras do jogo: das intenções aos instrumentos**. Portugal: Porto Editora Ltda., 1993
- MEC. Portaria n º 971, 22 de agosto de 1997 . **Diário Oficial da União**, 26 de agosto de 1997
- MEC. Portaria n º 302, de 7 de abril de 1998,. **Diário Oficial da União**, 9 de abril de 1998
- MEC/ CES-Resolução n º 2 de 7 de abril de 1998. Estabelece indicadores para comprovar, para fins de credenciamento, nos termos do art. 46 e do art. 52, inciso I, da Lei 9.394/ 96 de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da UNIÃO**, 15 de abril de 1998, seção I, p. 32
- MEC/ CES. Renovação do reconhecimento de curso de Direito, referente a Portaria Ministerial . Parecer n º 993/99 da Câmara de Ensino Superior aprovado em 09/11/99 (mimeografado), 1999a
- MEC/ CES. Critérios para a autorização e reconhecimento de cursos de Instituições de Ensino Superior . Parecer n º 1.070/99 da Câmara de Ensino Superior aprovado em 23/11/99 (mimeografado), 1999b
- MEC/INEP. **Exame Nacional dos Cursos: Relatório Síntese 1997**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1997
- MEC/INEP. **Exame Nacional dos Cursos: Relatório Síntese 1998**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1998
- MEC/INEP. Ensino superior mantém tendência de crescimento e diversificação. In : **Notícias**. Brasília: INEP, 25 de junho de 1999, 11p, www.inep.gov.br/noticias/news
- MEC/SESu. **Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras**. Brasília: MEC/SESu, 1994
- MEC/SESu. **Avaliação das condições de oferta de cursos de graduação**. Brasília: MEC/SESu, 1998
- MEC/SESu. **Avaliação das condições de oferta de cursos de graduação**. Brasília: MEC/SESu, 31/03/2000, www.mec.gov.br
- PARENTE, A; VAZ, P.; REFKALEFSKY,E. Avaliação sob suspeita. **Jornal do Brasil. Coluna Opinião**, Rio de Janeiro, 21 de fevereiro de 2000
- PAUL,J-J; RIBEIRO,Z; PILATTI, O . As iniciativas e as experiências de avaliação do ensino superior. In: Eunice Durham e Simon Schwartzman (orgs.) **Avaliação do Ensino Superior**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1992
- SANTOS FILHO, J. C. Análise teórico-política do Exame Nacional de Cursos. **Avaliação**. Campinas: UNICAMP, v. 4 n. 3, setembro de 1999, p. 9 - 24

SGUISSARDI, V. Para avaliar propostas de avaliação do ensino superior. In: Valdemar Sguissardi (org.). **Avaliação Universitária em Questão: reformas do estado e da educação superior**. Campinas, SP : Autores Associados, 1997, p. 41 - 70

SOUZA, P.R. Avaliação e qualidade dos cursos superiores. In: **Folha de São Paulo - Opinião**. São Paulo, 23/05/99

VIEIRA, P.R. **Avaliação institucional acadêmica: tendências nos Estados Unidos e no Brasil**. Trabalho apresentado no Seminário Internacional "Novas Abordagens de Administração Universitária", realizado em maio de 2000. São Paulo: De Paul University/ Instituto de Estudos e Projetos de Educação Superior/ Centro Universitário São Camilo. (texto mimeografado)