



Educar em Revista

ISSN: 0104-4060

educar@ufpr.br

Universidade Federal do Paraná  
Brasil

Ferreira de Oliveira, João; Fonseca, Marília; Cardoso Amaral, Nelson  
Avaliação, desenvolvimento institucional e qualidade do trabalho acadêmico  
Educar em Revista, núm. 28, 2006, pp. 71-87  
Universidade Federal do Paraná  
Paraná, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=155013353006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## Avaliação, desenvolvimento institucional e qualidade do trabalho acadêmico

---

### *Evaluation, institutional development and quality at the academic work*

João Ferreira de Oliveira\*

Marília Fonseca\*\*

Nelson Cardoso Amaral\*\*\*

#### RESUMO

O artigo busca problematizar as políticas, concepções e práticas de avaliação da educação superior que vêm sendo implementadas no Brasil, sobretudo a partir da década de 1990. As diferentes modalidades e mecanismos de avaliação implicam em mudanças significativas na cultura acadêmica, no trabalho docente, na gestão das instituições, nas definições curriculares e, sobretudo, na estruturação do campo da educação superior. O estudo avalia, ainda, o sentido político e ético que ancora as diretrizes teórico-conceituais da avaliação que vem sendo implementada no país. Parte do pressuposto de que a proposta avaliativa, numa perspectiva realmente qualitativa, deve deixar clara a resposta à questão nuclear: *para que se quer avaliar*. Nesta direção, argumenta que a avaliação deva servir ao propósito de contribuir para a formulação de juízos equilibrados e para a tomada de decisões que incidirão diretamente sobre o aperfeiçoamento do processo de desenvolvimento das IES, o que significa adotar um caminho metodológico que permita a geração de mudanças no processo de suas construções e ainda na própria sistemática de avaliação institucional, tendo em vista a qualidade do trabalho acadêmico e da gestão das IES.

*Palavras-chave:* avaliação; qualidade; desenvolvimento institucional.

\* Doutor em Educação. Professor na Faculdade de Educação da UFG. joafofo@terra.com.br.

\*\* Doutora em Educação. Pesquisadora Associada Sênior da FE/UnB; Professora Visitante da FE-UFU. fmarilia@unb.br.

\*\*\* Doutor em Educação. Professor no Instituto de Física da UFG. nelson1@fis.ufg.br.

### ABSTRACT

The article tries to render policies, concept and practices problematic, as well as evaluation of high education that have been introduced in Brazil, especially from 1990 decades on. The different modalities and evaluation mechanisms mean significant changes in academic culture, in teaching, in institutions administration, in curricular definitions, and mainly in the structure of high education. The study has evaluated the policy and ethical meaning that support theoretical-conceptual guidelines of evaluation that has been introduced in the country. It presumes that the appraised estimate proposal, in real qualitative outlook should make clear the answer to the nuclear question: "What is evaluation good for?" In this sense, it is argued that evaluation should perform the proposal for contributing to conceive well-turned judgement and to make decisions that will fall upon improvement of development process of the IES, that is, to follow a methodological way to allow changes in its construction process and even in the systematic institutional evolution itself, considering the quality of academic work and IES administration.

*Key-words:* evaluation; quality; institutional development.

A avaliação de processos educacionais emerge, desde a metade da década de 1980, como uma tendência mundial, sobretudo pela exigência de imprimir qualidade à gestão de sistemas educacionais, quando foi instituída nos Estados Unidos, França, Holanda, Suécia e Inglaterra e foram implementados, ao longo do tempo, mecanismos diversos de avaliação com múltiplas finalidades e fundamentações conceituais diferenciadas. Na década de 1990, a avaliação institucional estendeu-se para diversos países em desenvolvimento, desta feita como forma de complementar as reformas instauradas pelo globalismo, entre elas a descentralização das funções do estado. De par com os projetos nacionais de avaliação, organizações internacionais como a OCDE e a Orealc/Unesco desenvolveram amplos programas de avaliação, neste caso como diagnóstico comparativo internacional, e, portanto, como sustentação para a tomada de decisões políticas, em nível de nações ou mesmo de regiões mais amplas, como a América Latina.

Na década de 1990, o Brasil definiu um conjunto de mudanças para gerar o que se chamou de *Reforma do Estado*. Foram implementadas iniciativas voltadas para a promoção de mudanças no aparato burocrático, cujo objetivo central era imprimir eficiência ao setor público. Uma das ações

prioritárias foi a descentralização administrativa, pela qual seriam transferidas funções da burocracia central para estados e municípios e para as denominadas organizações sociais, ditas públicas não estatais. Para evitar qualquer risco de enfraquecimento institucional do Estado, em decorrência da transferência de suas funções, foram adotadas medidas reguladoras, capazes de impedir que a exacerbação da autonomia no processo de descentralização conflitasse com as metas governamentais. No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, justificou-se a avaliação externa como instrumento para garantir a capacidade do Estado de implementar de forma eficiente as políticas públicas descentralizadas, ou seja, a “governança” (BRASIL. MARE, 1995).

Para responder às finalidades da reforma do Estado, o setor educacional sofreu um processo de descentralização, quando foram transferidas para as administrações locais e para a escola as responsabilidades pela eficiência e eficácia do ensino. Nos anos 1990, a avaliação do setor educacional ganhou evidência por meio da adoção de diversos programas nacionais, contemplando os diferentes níveis e modalidades de educação. O próprio Plano Decenal de Educação para Todos previa uma série de ações que tentariam garantir a qualidade da educação brasileira. Justificava-se, assim, a necessidade da implantação de um amplo sistema de avaliação da educação básica com a finalidade de aferir a aprendizagem dos alunos do ensino fundamental e para prover informações para a avaliação e revisão de planos e programas de qualificação educacional.

A LDB (Lei nº 9.394/96), em seu artigo 9º, inciso V, dispõe que “cabe à União a coleta, a análise e a disseminação de informações sobre educação”. O inciso VI desse mesmo artigo estabelece também que a União, em colaboração com os sistemas estaduais e municipais de ensino, deve assegurar um processo nacional de avaliação do rendimento escolar nos dois níveis de ensino com o objetivo de definir prioridades para melhorar a qualidade do ensino.

Um estudo efetivado por Horta Neto (2005) mostra como a discussão sobre a avaliação educacional foi ganhando foro privilegiado no Ministério da Educação durante a gestão do ministro Paulo Renato (1995-2002), quando foi editado o Decreto nº 1.917/96, que determinava, entre outras medidas, a criação da Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (Sediae) com a finalidade de dar concretude à determinação da LDB de assegurar um processo de avaliação do rendimento escolar. Em 1997, o Decreto nº 2.146/97 transfere as funções da Sediae para o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), que passou, então, a ter as atribui-

ções de organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais.

A partir daí, a avaliação do ensino superior tornou-se objeto de destaque, sendo contemplada com políticas, ações e estudos específicos com diferentes objetivos. De um lado, estabelecia-se a instituição de uma nova racionalidade do sistema de ensino superior, tendo em vista uma expansão mais acelerada do número de estudantes, cursos e instituições. De outro lado, acabou por incentivar o surgimento de núcleos de estudos na área de avaliação em universidades e centros de pesquisa, formação e capacitação de recursos humanos na área e a produção de pesquisa aplicada para subsidiar a chamada qualidade educacional.

Nesse contexto, o presente trabalho busca problematizar as concepções, práticas e políticas de avaliação da educação superior que vêm sendo implementadas no Brasil, sobretudo a partir da década de 1990. Partimos do ponto de vista de que as diferentes modalidades e mecanismos de avaliação implicam em mudanças significativas na cultura acadêmica, no trabalho docente, na gestão das instituições, nas definições curriculares e, sobretudo, na estruturação do campo da educação superior. Por essa razão, a avaliação é um processo complexo, cujos resultados têm gerado reações diferenciadas ou mesmo conflitantes por parte da sociedade brasileira. Alguns afirmam o seu impacto positivo no redimensionamento da educação superior, na forma de adequações curriculares e de melhoria do corpo docente. Outros apontam para o efeito negativo da sua dimensão competitiva e discriminadora, na forma de classificação interinstitucional.

Apesar de sua ampla disseminação como um dos itens nucleares da política educacional, é preciso considerar que a avaliação institucional não pode ser tomada como um fim em si mesma. Nesta perspectiva, limita-se a estabelecer comparações, servindo simplesmente ao propósito de gerar competição entre as IES. Este é um risco que pode criar situações constrangedoras para aquelas cujo desempenho tenha sido desfavorável. Pode ainda gerar resistência por parte dos atores envolvidos na construção da ação que se quer avaliar, prejudicando o seu compromisso com o próprio processo avaliativo e, conseqüentemente, com a qualidade das informações levantadas.

Da mesma forma, uma proposta de avaliação não pode encerrar suas atividades com a divulgação dos resultados que, de *per se*, não geram as transformações em direção a uma melhoria da qualidade das atividades educacionais. Uma proposta coerente deve levar à construção de uma cultura avaliativa de caráter permanente e formativo, capaz de oferecer subsídios

para a tomada de decisões na perspectiva da qualidade. Implica, portanto, a reflexão coletiva sobre o significado das informações colhidas pela avaliação, o que supera em importância os dados propriamente ditos. A questão que se coloca é, portanto, a de como implementar uma proposta de avaliação na perspectiva de dar relevo aos significados das informações?

Em geral, a avaliação centra-se nos produtos e/ou nos processos do trabalho acadêmico. No entanto, a análise da produção do trabalho acadêmico evidencia que o ato de ensinar não pode ser modificado por uma simples negociação técnica, pois envolve aspectos inerentes à própria cultura institucional. Fullan e Hargreaves (2000) mostram que é neste sentido que muitos programas de mudança induzida fracassam: pelo fato de se restringirem a questões técnicas, ignoram o contexto do mundo real para o qual se destinam. Isto porque as propostas muitas vezes não levam em conta as condições efetivas de trabalho, nem as relações de poder; enfim, as dimensões que compõem a cultura institucional. Nesse caso, resistir a uma proposta significa muitas vezes preservar-se, dizer não à lógica reguladora inerente às decisões concebidas desde a burocracia central.

Reportando esta reflexão para o campo avaliativo, o que prevalece é a finalidade da avaliação, que pode ser definida pelo enfoque teórico-conceitual que a sustenta, pelo significado das informações que se coletam para o estado e para a sociedade; enfim, pela sua importância e implicações para os destinatários.

Os estudos produzidos no campo da avaliação mostram que esta pode ser compreendida por diferentes significados. Dependendo da finalidade, a avaliação pode ser orientada qualitativamente, valorizando o processo realizado pela própria instituição e buscando criar condições para que ela trabalhe diferentemente com a diversidade institucional. Outros se reportam a resultados padronizados, valorizam o produto das ações implementadas e recorrem à avaliação externa, utilizando-se de recursos quantitativos para avaliar o desempenho institucional; enfim, inscrevem-se na função reguladora do estado. Há, portanto, pontos não consensuais que se referem à definição dos próprios objetivos, à fixação das estratégias e instrumentos adotados e, ainda, a polêmica quanto à divulgação dos resultados. A abrangência da avaliação é um dos pontos em debate. Há um impasse na seleção da representação e dimensão da população que melhor retrate a realidade do ensino, alternando-se entre uma avaliação por amostra ou censitária (BARRETO; PINTO, 2000; MALUF, 1996).

Uma pesquisa realizada em Minas Gerais sobre as implicações dos testes padronizados no ensino básico mineiro alerta para os riscos que es-

tes podem gerar. Podem restringir o conhecimento, levando os professores a condicionar seus conteúdos às exigências dos testes. Alguns afirmam que os testes de monitoramento podem condicionar a ação dos professores, que passam a adaptar seus conteúdos às exigências dos testes, restringindo assim o conhecimento. Daí a preocupação quanto à possibilidade de o currículo ser condicionado às exigências mensuráveis dos testes avaliativos e, dessa forma, a avaliação constitui-se em instrumento de controle e de padronização das práticas educativas (SILVA, 2005).

A utilização dos resultados também é ponto de questionamento. Embora nos discursos oficiais dos responsáveis pelos sistemas avaliativos afirme-se, em geral, que a intenção não é gerar competição entre as instituições e entre professores, a realidade mostra o contrário. O *ranking* interinstitucional passa a ser inevitável, criando-se situações embaraçosas para a instituição e seus alunos, caso o desempenho não tenha sido favorável.

O estudo produzido pela Comissão Especial de Avaliação (BRASIL. MEC/ INEP, 2003) indicava que o Exame Nacional de Cursos (Provão) era desvinculado de outros processos avaliativos, sendo que a divulgação de resultados se dava por via da mídia, enfatizando principalmente comparações entre as instituições. Na verdade, atendia-se mais à construção da reputação institucional do que à qualidade do ensino. Segundo o estudo, o Provão desconsiderava o trabalho e o desenvolvimento institucional, assim como o perfil acadêmico do estudante, impedindo, assim, a aferição do valor agregado pela instituição aos conhecimentos e habilidades dos seus estudantes ao longo do tempo, considerando as peculiaridades regionais, locais e institucionais.

Um dos estudos acadêmicos sobre o tema mostra que a esterilidade ou ausência de conseqüências concretas dos processos avaliativos tem se constituído em um dos muitos obstáculos que a avaliação institucional enfrenta em sua inserção definitiva na agenda da educação superior brasileira (ABREU, 2004). Os documentos oficiais deixam claro que a relevância da avaliação institucional está em relação direta com a qualidade da educação superior. Seja na modalidade de auto-avaliação institucional ou de exames voltados para quantificação dos resultados da aprendizagem de estudantes, a avaliação torna-se a medida de qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica nas instituições de ensino, além de se constituir em um dos instrumentos utilizados para administrar o sistema nacional de ensino superior e em um dos critérios para a definição das regras do financiamento institucional.

Portanto, é preciso atentar para o uso que os gestores do MEC/INEP e das instituições avaliadas, assim com os seus docentes, fazem das informações obtidas nas avaliações. Se a avaliação tem sua justificativa na qualidade do ensino, não pode prescindir de intervenção, seja por parte do Estado ou do próprio núcleo da gestão institucional. Se a avaliação não for seguida por medidas concretas para o redimensionamento das atividades institucionais, torna-se apenas um instrumento de controle do sistema, sem compromisso com a melhoria da qualidade apregoada no discurso oficial.

Cabe considerar, no entanto, que, na perspectiva da melhoria da qualidade das atividades institucionais, as instituições educativas e seus sujeitos não podem permanecer alheios aos processos avaliativos. Portanto, devem tomar conhecimento dos propósitos e dos conceitos teóricos que permeiam os programas de avaliação, assim como dos seus resultados, procurando alterar a cultura institucional, de modo que os resultados da avaliação possam promover melhorias constantes nos processos e nos padrões estabelecidos nas instituições.

A questão que se quer destacar é que a avaliação institucional não deve ser reduzida a medidas de determinados produtos para utilização da burocracia estatal. É preciso considerar que, em sua própria formulação, os programas de avaliação referem-se recorrentemente ao propósito de estimular a melhoria da qualidade e a equidade do ensino. Por seu intermédio, espera-se que sejam produzidas informações objetivas sobre o sistema, que permitam a tomada de decisões políticas no nível do Estado, a reestruturação do financiamento da educação e, internamente, no âmbito das instituições, uma mudança de cultura no tocante à articulação entre avaliação e qualidade das atividades acadêmicas.

### **Avaliação da educação superior no cenário atual: concepções em disputa**

A avaliação da educação superior no cenário atual apresenta-se sob perspectivas distintas, indicando debates e posições que traduzem o horizonte político e teórico-metodológico em que esta é concebida e conceituada no âmbito da gestão acadêmica e administrativa das IES. A avaliação entendida como um conceito abrangente e polissêmico certamente vincula-



se à compreensão do alcance do papel a ser desenvolvido pelas IES na estreita relação com o estado, em sentido amplo.

A grosso modo, pode-se afirmar que tendências opostas balizaram o debate na área nos últimos anos: uma, que tem por finalidade básica a regulação e o controle centrado em instrumentos estandardizados e, outra, voltada para a emancipação por meio de mecanismos e processos avaliativos que promovam a compreensão e o desenvolvimento institucional. A primeira abordagem assume várias tipologias, sendo conhecida, dentre outras, como avaliação centralizadora, funcional, contábil, operacional, de resultados; enfim, de cunho pragmatista. A segunda, por sua vez, recebe fundamentalmente as designações de avaliação formativa, participativa, efetividade social e científica; enfim, de cunho emancipatório. Atualmente, observam-se tentativas de pensar e implementar um sistema de avaliação que seja, ao mesmo tempo, emancipador, no sentido do desenvolvimento das instituições, e regulatório, tendo em vista o papel do Estado no controle da expansão com qualidade. Em certa medida, esse é o esforço que vem sendo empreendido no Brasil por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), desde 2004.

A função social que a educação superior exerce em uma sociedade é expressão dessa mesma sociedade, uma vez que esse nível de ensino é permeado por práticas sociais antagônicas. Nas relações sociais capitalistas, a avaliação cumpre, quase sempre, papel estratégico na disseminação de valores e finalidades de mercado que consubstanciam processos de gestão de natureza contábil e/ou de *economização* da educação. Portanto, nessa visão pragmatista, as IES devem desempenhar o papel de agências prestadoras de serviço e de preparação de mão-de-obra para o mercado de trabalho. Essa compreensão implica em uma lógica de eficiência e eficácia institucional que é, em geral, acentuada por um modelo de avaliação centrado em instrumentos de regulação e controle que buscam a padronização e a mensuração da “produção acadêmica”. Ou seja, modelos de avaliação estandardizada que enfatizam os resultados e os produtos, favorecendo a perspectiva do Estado avaliador e controlador.

Por outro lado, na perspectiva formativa e emancipatória, a avaliação não cumpre apenas o papel de controle, regulação e mensuração da eficiência institucional, mas apresenta-se como lógica indutora do desenvolvimento institucional, que se quer autônomo, e da promoção dos atores envolvidos no processo de produção acadêmica. Nesse sentido, a avaliação busca a melhoria da instituição e dos processos de gestão no seu interior por meio da humanização do trabalho acadêmico. Desse modo, compete às

IES e, particularmente, às universidades, o desenvolvimento das funções indissociáveis de ensino, pesquisa e extensão, sem subsumir-se a uma lógica de mercado.

Assim, a discussão acerca da avaliação não se restringe ao processo avaliativo em si, mas à compreensão do contexto em que este se insere no âmbito das reformas educacionais e no das mudanças políticas e econômicas mais amplas. Ou seja, a avaliação não fica restrita à mensuração de suas tradicionais funções de pesquisar, ensinar e prestar serviços, mas envolve também as dimensões pedagógicas, sociais, ideológicas e gestonárias do processo avaliativo. Tal compreensão é importante na medida em que permite situar a avaliação “como um dos eixos estruturantes das políticas educativas contemporâneas” (AFONSO, 2000; DIAS SOBRINHO, 2000; DIAS SOBRINHO; RISTOFF, 2000).

### **Avaliação da educação superior: breve retrospectiva**

No Brasil, pode-se afirmar que a avaliação da educação tinha pouco destaque até o início dos anos 1980. Em virtude do crescimento de cursos e da matrícula, no decorrer da década a avaliação despontou como uma forma de se tentar assegurar a qualidade do ensino. Em 1983, surgiu o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), que elaborou questionários e os aplicou em alunos e dirigentes universitários para verificar o impacto da Reforma implementada pela Lei nº 5.540/68. Em 1985, foi elaborada a proposta de avaliação da educação superior pelo Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (Geres), implicando, dentre outros, na possibilidade da distribuição de recursos especiais para os chamados *Centros de Excelência*. A proposta não foi bem recebida pela comunidade acadêmica, não alcançando legitimidade necessária para sua implementação nas IES (BRASIL. MEC/INEP, 2003, p. 17).

Na década de 1990, foi criado o Programa da Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), que conseguiu uma grande adesão das IES brasileiras pelo seu caráter participativo e auto-avaliativo. Boa parte dessa aceitação do Programa deveu-se à ênfase conferida à autonomia das universidades, que puderam conceber e planejar os seus projetos de avaliação institucional com amplo envolvimento da comunidade universitária.

ria, tendo em vista os impactos desejados na melhoria da gestão e do trabalho acadêmico. No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a partir de 1995, o Paiub perdeu força pela introdução do Exame Nacional de Cursos (ENC), o Provão, como mecanismo central do novo modelo de avaliação.

O ENC foi criado, em 1995, pela lei nº 9.131, e previa a participação compulsória dos concluintes do curso de graduação e aplicação de questionários sobre a condição socioeconômica dos alunos e suas opiniões sobre as condições do ensino freqüentado. Posteriormente, em 1996, foi implementada a Avaliação das Condições de Ensino, com o objetivo de avaliar, por meio de comissões externas nomeadas pelo MEC, os cursos de graduação, no que se refere ao corpo docente, infra-estrutura e organização didático-pedagógica.

A LDB (Lei nº 9.394/96) ratifica o disposto constitucional, estabelecendo, em seu título IV, que a União incumbir-se-á de autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar as instituições de educação superior. Para tanto, deverá assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiveram responsabilidade sobre este nível de ensino, objetivando, segundo o texto da Lei, assegurar a qualidade dos cursos.

Por sua vez, o PNE (Lei nº 10.172/01) estabeleceu diretrizes, metas e ações para a regulação da educação superior, pública e privada, de forma a assegurar a sua “expansão com qualidade”. Para tanto, estabeleceu a necessidade da existência de um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa, visando assegurar a qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica. De acordo com os resultados da avaliação, seriam definidas as prerrogativas de credenciamento e também de autonomia para as instituições universitárias.

No ano de 2001, o Decreto nº 3.860/01, que dispõe, dentre outras, sobre a organização acadêmica das IES, detalha a periodicidade do processo de autorização, credenciamento e reconhecimento de cursos e instituições. A responsabilidade sobre o processo de avaliação foi atribuída ao INEP, cabendo à avaliação contemplar, principalmente, o plano de desenvolvimento institucional, a estrutura curricular, a produção científica, a qualificação e as condições de trabalho dos docentes, a auto-avaliação realizada pelas instituições e a adequação das condições físicas de cada instituição.

O sistema de avaliação instituído privilegiou o ensino de graduação, articulando-se fortemente à política deliberada de expansão do ensino su-

perior que foi praticada no país. Nesse contexto, a avaliação, segundo os pronunciamentos oficiais do MEC, teve a incumbência de zelar pela qualidade dos cursos e das instituições, impondo uma “cultura de aprimoramento” (SOUZA, 1999).<sup>1</sup>

O MEC divulgava amplamente, a cada ano, por meio da mídia, os resultados do Provão, baseados em *ranqueamento*, o que ampliou a competição interinstitucional, sobretudo entre as IES privadas. Com isso, realça-se o processo de mercantilização da educação superior a partir de iniciativas institucionais que incorporam uma lógica de disputa *inerente* ao campo científico-universitário. Desse modo, ocorreu paulatinamente um processo de alteração na lógica de constituição do campo da educação superior, especialmente no que diz respeito ao conjunto das universidades federais que pautavam suas ações por uma certa solidariedade.

A promessa de ampliação da qualidade, mediante a ameaça de fechamento de cursos, não se efetivou desde a implantação do Provão, em 1996. Na prática, nenhum curso ou IES teve as suas atividades encerradas, o que evidencia que o único resultado concreto foi o da expansão acelerada da educação superior, sobretudo privada.

Com o governo Lula, a partir de 2003, instituiu-se Comissão para apresentar proposta de modificação do sistema de avaliação da educação superior. O trabalho dessa Comissão culminou, em 2004, com a aprovação da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Tal sistema é formado por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes.<sup>2</sup>

O Sinaes afirma, em seus princípios, que “a educação é um direito e um bem público, entende que a missão pública da educação superior é

<sup>1</sup> De acordo com o então Ministro da Educação, Paulo Renato, a “política de avaliação e expansão do ensino superior” adotada, devido às “distorções do sistema” e aos “baixos percentuais de oferta”, permitia a “abertura de novos cursos”, sem restrição ou cerceamentos corporativos de algumas áreas profissionais. Para o ministro, “as limitações orçamentárias à expansão da esfera pública, onde tentaremos ampliar e diversificar a oferta por meio do projeto de autonomia universitária (...), faz com que dependamos da iniciativa privada” (SOUZA, 1999).

<sup>2</sup> O Sinaes busca avaliar os aspectos que giram em torno do ensino, da pesquisa e da extensão, verificando a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações e vários outros aspectos.

formar cidadãos profissional e cientificamente competentes e, ao mesmo tempo, comprometidos com o projeto social do País” (BRASIL. MEC/INEP, 2003). Em sua proposta, pretende realizar uma análise diagnóstica, apresentar propostas para a reformulação das políticas de avaliação e regulação, valorizar as IES e afirmar a importância do Estado na melhoria da qualidade da educação superior.

O novo sistema evoca para si a missão de articular de forma coerente concepções, objetivos, metodologias, práticas, agentes da comunidade acadêmica e de instâncias do governo. A construção deve ser assumida coletivamente, com informações para tomadas de decisão de caráter político, pedagógico e administrativo, melhoria institucional, auto-regulação, emancipação, elevação da capacidade educativa e cumprimento das demais funções públicas (BRASIL. MEC/INEP, 2003 p.82). O Sinaes deve ainda articular duas dimensões importantes: a) avaliação educativa propriamente dita, de natureza formativa, voltada para aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação; e, b) a regulação e o credenciamento.

Concretizado em três macro-ações, o Sinaes preconiza a ocorrência de um amplo programa de auto-avaliação das IES, a ocorrência de um Exame Nacional de Desempenho Discente (Enade) e um programa de verificação das condições de oferta de ensino, que em seu conjunto abordam os aspectos que giram em torno do ensino, da pesquisa e da extensão, verificando a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações, entre outros aspectos. O Sinaes conta com uma série de etapas e instrumentos que se complementam. A intenção é que os resultados das avaliações possibilitem traçar um panorama da qualidade dos cursos e de instituições de educação superior no país.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> As informações obtidas com o Sinaes serão utilizadas pelas IES para orientação da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social; pelos órgãos governamentais para orientar políticas públicas e pelos estudantes, pais de alunos, instituições acadêmicas e público em geral para orientar suas decisões quanto à situação dos cursos e das instituições. Além disso, os dados da avaliação interna e externa permitem ao estado desempenhar o papel de regulador do sistema de educação superior.

### **Dimensões fundamentais no estudo sobre a avaliação da educação superior**

Muitos são os desafios a serem superados para que as propostas de avaliação, que se desenvolvem em larga escala, atinjam os objetivos proclamados, seja no sentido de subsidiar o redirecionamento das políticas públicas de educação ou no sentido de provocar mudanças qualitativas no desempenho das IES.

De modo geral, as análises sobre a avaliação da educação superior em curso no Brasil indicam que é preciso considerar algumas dimensões fundamentais. A primeira diz respeito aos *objetivos e valores* desenvolvidos pelos mecanismos e programas de avaliação. Deve-se explicitar claramente: Por que se quer avaliar? Para que serve a avaliação? Quais os objetivos a serem alcançados? Quais os valores a serem disseminados? Fica cada vez mais evidente que o sistema de avaliação pode implementar, paulatinamente, um processo de *economização* da educação que altera objetivos, valores e processos educativos. O processo de alteração dos objetivos e valores no campo educacional pode, ainda, pôr em discussão os fins da avaliação e o projeto de sociedade em construção. Concretamente, o sistema de avaliação pode estar comprometido com a *educação para a democracia* ou com uma *educação para o mercado*. Isso significa, por um lado, adotar valores articulados com o direito, com a justiça social e com a solidariedade ou, por outro, com a função utilitarista da educação – ressignificação da Teoria do Capital Humano –, traduzida, mormente, pelos valores de competitividade, produtividade e eficiência.

A segunda dimensão refere-se à ampliação do *poder de regulação do estado* sobre as IES mediante, entre outros, a redefinição da autonomia didático-científica e do padrão de qualidade para criação e funcionamento de cursos e de IES e a modelação da gestão e da produção do trabalho acadêmico das instituições. A avaliação gera, portanto, novo tipo de relacionamento com o Estado, pautando-se por maior autonomia ou por maior subordinação.

A terceira dimensão a ser considerada no estudo da avaliação é da compreensão dos *novos processos de gestão universitária*, de organização do trabalho docente e de formação. Na última década, a educação superior vem passando por mudanças que indicam ajustes estruturais, tendo em vista as transformações na sociedade contemporânea. Nesse contexto, a

avaliação cumpre papel, num primeiro momento, de explicitação do padrão de gestão institucional e de produção do trabalho acadêmico e, num segundo momento, de mediação entre as demandas sociais e ajustes estruturais do ensino superior.

A quarta dimensão implica uma *avaliação dos próprios mecanismos e instrumentos de avaliação* produzidos pelas instituições ou no âmbito governamental. Cabe lembrar que os instrumentos e as formas de coleta de dados não são neutros, uma vez que carregam significados que refletem a intencionalidade de cada proposta de avaliação. Portanto, o instrumental de avaliação indica uma concepção de avaliação e de educação superior que pode induzir maior controle e regulação por parte do Estado ou maior autonomia e desenvolvimento institucional.

A última dimensão a ser considerada é a de que *a avaliação como um todo permite estabelecer e desenvolver uma reflexividade sobre o trabalho em educação superior*, obrigando-nos a uma análise da própria natureza do ensino e da pesquisa, particularmente no que se refere aos fins da educação, ao conceito de homem e ao projeto de sociedade.

Além dessas dimensões fundamentais, é preciso considerar os *efeitos* que decorrem de quaisquer propostas concebidas a partir de decisões provenientes da burocracia estatal e que afetam diretamente as IES. A avaliação pode ser percebida sob esse prisma, pois freqüentemente é apresentada como solução para melhorar a qualidade do ensino superior, mas pode tornar-se um obstáculo, na medida em que se definam e se implementem mudanças controladoras e que pouco contribuem para a construção de novos conceitos sobre a qualidade do ensino. Reduzida à dimensão de controle, a avaliação corre o risco de não induzir a mudanças profundas no processo de ensino. Conseqüentemente, invalida o pressuposto de que, a partir das informações propiciadas pelas avaliações, o professor promoveria um processo de melhoria da qualidade do processo ensino-aprendizagem.

## Considerações finais

O presente texto buscou evidenciar uma questão fundamental: faz-se necessário, no contexto atual, buscar respostas circunstanciadas sobre o

sentido político e ético que ancora as diretrizes teórico-conceituais da avaliação implementada no país desde o início da década de 1990, bem como os seus efeitos nas IES. Parte do pressuposto de que a proposta avaliativa, numa perspectiva realmente qualitativa, deve deixar clara a resposta à questão nuclear: *para que se quer avaliar?* Essa é a indagação básica para que a avaliação não se produza como um fim em si mesma.

É preciso, pois, responder também a indagações fundamentais, tais como: Quais os efeitos da avaliação institucional sobre a gestão e o desenvolvimento institucional das IES? Quais as conseqüências dos exames na reorganização dos currículos dos cursos superiores? Quais os efeitos da avaliação na prática pedagógica dos professores? Quais as representações dos estudantes sobre a importância e os efeitos da avaliação no seu processo formativo? Quais são os vínculos entre avaliação e financiamento nos projetos institucionais? Que implicações essa vinculação pode trazer para as instituições? Que concepções, princípios, objetivos, metodologias, usos e resultados apresentam os projetos de auto-avaliação das IES? Quais os instrumentos e as formas de avaliação que estão sendo adotados nas IES e em âmbito governamental? Quais os usos da avaliação institucional em termos da regulação estatal?

Nessa direção, acredita-se que a avaliação deva servir ao propósito de contribuir para a formulação de juízos equilibrados e para a tomada de decisões que incidirão diretamente sobre o aperfeiçoamento do processo de desenvolvimento das IES, o que significa adotar um caminho metodológico que permita a geração de mudanças no processo de suas construções e ainda na própria sistemática de avaliação institucional, tendo em vista a qualidade do trabalho acadêmico e da gestão das IES.

A questão que se quer evidenciar é que a avaliação institucional não deve ser reduzida a instrumentos formais para o controle da burocracia estatal. É preciso considerar que, em última instância, os programas de avaliação institucional referem-se recorrentemente ao propósito de estimular a qualidade da ação que se pretende aperfeiçoar. Para que os dados de uma avaliação não se reduzam ao formalismo burocrático, mas que sejam realmente norteadores para as ações de qualidade, faz-se necessário que as informações sistematizadas sejam compartilhadas com a comunidade acadêmica. Isto significa que todas as instâncias institucionais devem tomar conhecimento dos propósitos e políticas, assim como das bases teórico-metodológicas que norteiam as políticas e a própria sistemática de avaliação.

Finalmente, é preciso considerar que tanto os resultados positivos quanto os negativos evidenciados pela avaliação são dados que devem con-



tribuir para o aprimoramento do processo educativo. Numa perspectiva realmente participativa, devem subsidiar a reflexão sobre o (re)planejamento e o (re)pensar contínuo das ações, de forma a evitar a rotinização e a conseqüente anulação da avaliação como instrumento transformador.

## REFERÊNCIAS

- ABREU JÚNIOR, N. Obstáculos na implementação da Avaliação Institucional. *Revista Plurais*, v. 1, n. 1, jul./dez. UEG, 2004.
- AFONSO, Almerindo J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2000.
- BARRETTO, Elba Siqueira de Sá; PINTO, Regina Pahim (coord.). *Estado da arte: avaliação na educação básica*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2000.
- BRASIL/MARE. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.
- BRASIL/MEC. *Plano Decenal de Educação para todos - 1993-2003*. Brasília: MEC/UNESCO, 1993.
- BRASIL/MEC/INEP. *O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)*. Brasília: INEP, 2003.
- \_\_\_\_\_. *O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior*. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/inep>. Acesso em março de 2005.
- BRASIL/SENADO FEDERAL. Lei n. 010172, de 9 de janeiro de 2001, aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Informações, 2001.
- DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação da educação superior*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez, 2003.
- \_\_\_\_\_; RISTOFF, Dilvo I. (Orgs.) *Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência*. Florianópolis: Insular, 2000.
- \_\_\_\_\_. (Orgs.). *Avaliação democrática – para uma universidade cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002.

FULLAN, Michael; HARGREAVES, Andy. *A escola como organização aprendente*. Porto Alegre: Artmed, 2000.

\_\_\_\_\_. *A. A escola como organização aprendente*. Porto Alegre: Artmed, 2000. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação da PUC/SP, abril 2005.

HORTA NETO, João Luiz. *Avaliação externa: o SAEB e seus impactos na gestão do sistema público de ensino do Distrito Federal*. Brasília, dezembro de 2005. Projeto de qualificação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da UnB.

\_\_\_\_\_. *Avaliação externa: utilização dos resultados do SAEB na gestão do sistema público de ensino fundamental no Distrito Federal*. Dezembro de 2006. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da UnB.

MALUF, M. M. B. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica no Brasil: Análise e proposições. In: *Estudos em Avaliação Educacional*. São Paulo, n. 14, p. 5-32, jul./dez. 1996.

SILVA, Maria Juliana de Almeida. *Avaliação institucional e seus impactos na escola de ensino fundamental de Uberlândia*. Fevereiro de 2005. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia.

SOUZA, Paulo Renato. Avaliação e Expansão do Ensino Superior. *Folha de S. Paulo*, Tendências/Debates, 21 dez. 1999.

Texto recebido em 12 fev. 2006

Texto aprovado em 05 abr. 2006