

Sinaes: do documento original à legislação

Sinaes: from the original document to the legislation

José Carlos Rothen*
Almiro Schulz**

Resumo

No início do governo Lula, foi constituída a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA) com o objetivo de elaborar uma nova proposta de avaliação. O texto tem como propósito discutir e apresentar a hipótese de que a legislação que instala o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) é diferente da proposta da CEA, apesar de serem apresentadas como interligadas. O estudo tem como fonte primária os documentos “Bases para uma nova proposta de avaliação da Educação Superior”, da CEA, e “Diretrizes para a avaliação das instituições de Educação Superior”, da Conaes, a lei nº 10 861 que instituiu o Sinaes, e a portaria MEC nº 2 051, que o regulamenta. Conclui-se que o conteúdo da proposta e da legislação constituiu um avanço por criarem um sistema integrado de avaliação; que as diferenças entre a proposta e a legisla-

ção são consequências das concepções da função da avaliação adotadas em cada uma delas, respectivamente, a de formação e a de controle, e que uma das causas das divergências reside no fato de que no governo Lula não há consenso quanto a qual função a avaliação deve atender.

Palavras-chave: Avaliação da educação superior. Sinaes. Universidade.

* Doutor em Educação, professor do mestrado em Educação Superior da Untri. E-mail: jcr3219@yahoo.com.br.

** Doutor em Educação, professor do mestrado em Educação Superior da Untri.

A avaliação da educação superior é uma realidade no contexto educacional brasileiro. Apesar de a implantação das propostas de avaliação se iniciarem na década de 1980, apenas com a realização do Exame Nacional de Cursos (Prova), na segunda metade da década de 1990, o problema da avaliação atingiu as instituições de educação superior, e os seus resultados repercutem na sociedade. Contudo, ainda não se tem um consenso sobre as questões: para quê, o quê e como avaliar.

No início do governo Lula, foi instalada a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior para elaborar uma nova proposta de avaliação. No início de 2004, foi promulgada a lei nº 10 861/2004, que implantou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

A apresentação da lei, no *site* do MEC, é precedida do documento produzido pela CEA, dando a entender que a lei é decorrência direta da Proposta da CEA. Na 27ª Reunião Anual da Anped, nas discussões sobre o novo sistema, alguns pesquisadores apontavam que existiriam diferenças fundamentais entre a Proposta da CEA e a legislação. Com base nessa hipótese, iniciamos um trabalho de investigação comparando o conteúdo da proposta com o da atual legislação. Como resultado, levantamos a hipótese de que existem diferenças fundamentais entre elas, as quais são decorrentes da concepção adotada pelos autores da função da avaliação, isto é, a CEA entende que a função predominante da avaliação é a formativa, e o legislador, que é a de controle.

Inicialmente, apresentaremos a distinção entre a função da formação e de controle da avaliação; um breve histórico da avaliação da educação superior no Brasil; o processo de elaboração e da implantação legal da nova proposta e, no último momento, que é a maior parte deste trabalho, discutiremos as principais diferenças entre a proposta e a legislação.

Formação e controle

O debate sobre o sistema de avaliação a ser adotado tem como pano de fundo a polêmica sobre a função da avaliação. O antagonismo entre as categorias formação e controle (regulação) é representativo desse debate. Ambas podem ser compreendidas de várias perspectivas, apesar de que a formação tem sido, mormente, objeto da filosofia e da pedagogia, e o controle, da sociologia e da psicologia social.

A palavra formação remete-nos à idéia de “forma” ou de “dar forma”. No âmbito da educação, pode-se dimensionar a tríade saber, fazer e ser. O saber é entendido como informação, transmissão e desenvolvimento do conhecimento acumulado de geração a geração, bem como a descoberta de novos conhecimentos; na linguagem das competências, pode ser dito como competência cognitiva.

O fazer – como instrumentalização para a realização, a capacidade e o desenvolvimento técnico e de seu uso na construção e transformação dos recursos da natureza, a invenção, aperfeiçoamento e descoberta de no-

vos meios tecnológicos – corresponde à competência técnica.

A formação do ser significa a humanização do homem, por meio do desenvolvimento, do seu potencial para as virtudes e a prática dos valores, ou seja, a dinamização da dimensão ética e política.

A formação não é um dado, mas uma construção, um processo, não necessariamente contínuo, linear; depende da cosmovisão adotada. Destacamos que implica a pedagogia, a metodologia, que, no campo da educação, para os gregos, era a *Paidéia*. Gislene Santos (2001, p. 152-153) destaca alguns aspectos importantes da *Paidéia* grega, das quais ressaltamos duas:

- a formação não se reduzia a uma soma de técnicas, centradas numa preocupação com a formação individual e independente; visava à formação integral do homem no interior da coletividade como cidadão;
- é a busca da excelência do homem por meio da educação, que não se desvinculava das virtudes (*aréte*) e dos valores. Cabanas (1998, p. 393) afirma que “pues los valores constituyen los fines de la educación y, com el modo del educar aludido, se compromete el sentido y la eficacia de la propia acción educativa”.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no artigo 1º, apresenta-se a crença na possibilidade de formação do homem para a civilidade no espaço e tempo da escola; no artigo 2º destacamos dois princípios fundamentais na formação: a liberdade e os

ideais da solidariedade, enquanto, para o processo de formação, se dá ênfase ao exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho. É possível tecer uma crítica sobre a operacionalização do ideal da formação voltada para os valores e a ética, pois, ao tratar sobre a quem cabe a tarefa da formação, a LDB restringe-a ao exercício da docência, isentando a sociedade, bem como o próprio sistema de educação, dessa função ou papel. É importante lembrar que a formação se dá por meio de uma complexidade de meios e formas, entre os quais também a educação escolar.

Os textos objetos desta pesquisa fazem uso dos termos regulação e controle, cuja distinção nem sempre está clara. Passamos a usar a categoria controle, que pode ser vista, no mínimo, sob dois níveis básicos: do ponto de vista, do autocontrole, individual, interno, e do ponto de vista do controle coletivo, social e externo.

Tratando-se do sistema de avaliação como controle de ações e desempenho institucional, organizacional, que envolve o processo de gestão e administrativo, iremos nos ater a algumas considerações mais do ponto de vista administrativo. Nesse sentido, valemo-nos do texto de Robbins e Coulter, que definem o controle como “processo de monitorar as atividades de forma a assegurar que elas estejam sendo realizadas conforme o planejamento e corrigir quaisquer desvios significativos” (1998, p. 414).

O controle, nessa perspectiva, remete a um sistema que tem como parâmetro a eficiência, envolvendo custo

e benefício; eficácia, envolvendo metas e resultados quantitativos. Porém, tratando-se de organizações educacionais, não pode ficar de fora a concepção de efetividade, que é o controle voltado para a qualidade, a excelência.

Qualquer controle vale-se de procedimentos, de mecanismos, que podem ser ocultos, diluídos, ou expressos de forma objetiva. Robbins e Coulter (1998, p. 414-415) relacionam três sistemas de controle no campo administrativo: o controle “de mercado”, que enfatiza os mecanismos, sobretudo externos, tais como a competição de preço e a participação de mercado, visando ao *ranking*; o sistema burocrático, com ênfase na autoridade, no estabelecimento de regras, definição de funções, procedimentos e políticas administrativas; o controle por intermédio de um sistema de valores, crenças e tradição que constituem a cultura organizacional.

Outro aspecto sobre o qual se pode perguntar é se, de fato, o controle é significativo, importante, num processo de gestão de um sistema qualquer. Tratando-se de um conjunto de ações em que são estabelecidos objetivos, metas a serem alcançadas, ou seja, no qual existe um planejamento, Robbins e Coulter (1998, p. 415) explicam que “o controle é importante porque representa o último elo na cadeia funcional das atividades da administração”. É fundamental para que se tenha conhecimento se os objetivos e planos são cumpridos e que ações empreender para o futuro.

Ainda há um outro ponto ao qual queremos nos referir, que é sobre o

processo do controle. Mais uma vez usando as considerações de Robbins e Coulter, no campo da gestão e administração, são três os passos principais:

- “medir o desempenho real”, que, por sua vez, nos remete a perguntar o que medir e como medir – “É mais importante para o processo de controle saber *o que* medimos do que *como* medimos” (1998, p. 416);
- segundo, “comparar o desempenho real com um padrão”, o que possibilita a verificação do grau de variação entre o desempenho real e o padrão estabelecido. A questão que se coloca é qual o padrão em que desvios serão considerados aceitáveis ou que ultrapassam e merecem a atenção para o controle?
- terceiro, “empreender ações administrativas para corrigir desvios ou padrões inadequados”. Nesse passo, Robbins e Coulter lembram que, ao se decidir corrigir o desempenho real, isso implica uma ação corretiva que chamam de básica ou imediata. “A ação corretiva imediata corrige os problemas imediatamente e faz com que o desempenho volte ao esperado. A ação corretiva básica pergunta por que e como o desempenho sofreu desvio, e aí então se empenha em corrigir a origem do desvio” (1998, p. 418).

Com essas considerações preliminares como ponto de referência, estaremos analisando como a formação e o controle perpassam a proposta do Sinaes, bem como são postas na legislação da avaliação.

Antecedentes da avaliação institucional no Brasil

As experiências de avaliação metódica do sistema universitário iniciaram-se no Brasil na década de 1980, com o

Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru 1983-1986) e com as experiências de universidades como da UnB e da Unicamp.¹ Essas experiências inspiraram o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), o qual tentava conciliar avaliação interna com externa, tendo como princípio que o papel da avaliação é prioritariamente emancipatório.² De acordo com a proposta do Paiub,

a avaliação de desempenho da Universidade Brasileira é uma forma de rever e aperfeiçoar a projeto acadêmico e sócio-político da instituição, promovendo a permanente melhoria da qualidade e pertinência das atividades desenvolvidas. A utilização eficiente, ética e relevante dos recursos humanos e materiais da universidade traduzida em compromissos científicos e sociais, assegura a qualidade e a importância dos seus produtos e a sua legitimação junto à sociedade (PAIUB, 1993).

Os pontos fundamentais desses objetivos seriam: a idéia de que a universidade deveria ter um projeto, a visão de que a qualidade deveria ser promovida e de que as ações da universidade teriam de ser baseadas na ética e no compromisso social. No Paiub tinha-se como pressuposto que a avaliação das IES decorria das seguintes exigências da universidade contemporânea:

- a) um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico;
- b) uma ferramenta para o planejamento e gestão universitária;
- c) um processo sistemático de prestação de contas à sociedade (PAIUB, 1993).

A concepção de que a universidade prestaria contas à sociedade não implica, na proposta do Paiub, que o processo de avaliação se inicie fora da IES; ao contrário, inicia-se dentro dos seus muros, respeitando a autonomia universitária. Apesar de o Paiub ser uma política de Estado, a adesão das instituições era voluntária, isto é, foram estimuladas a elaborar projetos de auto-avaliação

No documento básico do Paiub encontra-se a idéia de que toda avaliação é institucional, isto é, a avaliação é indissociável de suas várias dimensões. Contudo, é proposto que a avaliação se inicie pelo ensino de graduação, com a justificativa de que, para que a tarefa fosse realizável, seria necessário reduzir o que seria avaliado, e pelo impacto que o ensino de graduação promove na sociedade.

O Paiub não foi formalmente extinto, mas foi relegado a um segundo plano pelo MEC no início do octênio governamental anterior, até ser extinto por inanição, quando da adoção do Provão (1996). Os novos procedimentos de avaliação das IES foram implantados gradualmente por atos legislativos, não sendo publicado documento algum explicitando uma proposta de avaliação.

No final de 1995, foi editada a medida provisória nº 1 159, de 26/10/1995, que foi transformada na lei nº 9 131, de 24/11/1995. Por esse ato legislativo, foi alterada a LDB de 1961 em dois pontos: extinguiu-se o Conselho Federal de Educação e criou-se o Conselho Nacional de Educação, prevendo-se, ainda, ser de

competência do MEC a avaliação periódica dos cursos de graduação. O único instrumento de avaliação previsto nessa lei foi o Provão. Apenas em 10/10/1996 foi expedido o decreto nº 2 021 regulamentando os procedimentos da avaliação, cujo artigo 1º determinava:

O processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior compreenderá os seguintes procedimentos:

- I. análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino;
- II. avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão;
- III. avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos;
- IV. avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento.

O processo de avaliação da pós-graduação (mestrado e doutorado) antecedeu o decreto e foi de responsabilidade da Capes; o decreto apenas manteve o que já estava consolidado. A avaliação do desempenho global ocorreu a partir do Censo Anual do Ensino Superior.

O desempenho individual das instituições foi o último procedimento implantado, realizado com o objetivo de fornecer subsídios para o (re)credenciamento de universidades e centros universitários. A avaliação do ensino de graduação acontecia no momento do reconhecimento dos cursos de graduação.

Entendemos que a redução da avaliação à autorização do funcionamento das instituições foi fruto da concepção de Estado avaliador³ adotada pelo MEC e pela sua estratégia de implantar um sistema de avaliação sem discutir o modelo “ideal” de universidade. No discurso oficial, o Provão era apresentado como um dos instrumentos na avaliação das IES. Contudo, foi o instrumento quase exclusivo, tanto que o resultado desta avaliação era amplamente divulgado, o que não sucedia com o resultado das outras avaliações. Essa valorização é coerente com a concepção de que apenas compete ao Estado avaliar as instituições e estimular a concorrência entre elas, no caso, pela divulgação de *rankings*, o que permitiria ao “mercado consumidor” de educação escolher as “melhores” instituições.

A elaboração da nova proposta

A elaboração e implantação da proposta do Sinaes foram marcadas por embate político nos bastidores do governo Lula. Dividimos em três momentos esse processo: a fase de elaboração, a promulgação da legislação e a instalação da Conaes.

No início do governo Lula foi constituída a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior, designada mediante portaria da Secretaria da Educação Superior (SESu), com prazo de 120 dias para elaborar propostas e subsídios para alteração do sistema

da avaliação da educação superior. A comissão foi composta por representantes da SESu, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e de 11 especialistas ligados às universidades públicas e privadas.

No período em que a CEA desenvolveu os seus trabalhos, a grande questão apresentada ao público referia-se à validade do Provão e a se esse deveria ter continuidade. São representativas desse debate as posições de Cristovam Buarque, na época ministro da Educação, e de Otaviano Helene, então presidente do Inep.⁴

Cristovam Buarque, no texto “Avaliando a avaliação”, defendeu a necessidade da avaliação da educação superior e que o Provão teria os seus méritos apesar de ser instrumento parcial de avaliação; considerava que a proposta de avaliação institucional implantada na UnB na sua gestão como reitor dessa instituição fora completada pelo ministro Paulo Renato, quando implantara o Provão.

Otaviano Helene publicou no *site* do Inep o artigo “O Inep e as avaliações”, no qual fez o balanço das atividades do instituto na coordenação da avaliação dos sistemas educacionais. O artigo de Otaviano Helene, no geral, tinha um tom sereno e elogioso às avaliações desenvolvidas pelo instituto. Porém, ao tratar sobre o Provão, o tom mudou; após uma rápida descrição do instrumento, apontou que fora severamente criticado por setores da sociedade, sobretudo pela forma como seus resultados eram divulgados.

Os artigos dos dois administradores públicos demonstram a clara divergência entre os dois sobre a continuação ou não do Exame Nacional de Cursos, visto que Cristovam Buarque defendia a sua continuação e Otaviano Helene, não. Após esse episódio, Helene pediu desligamento da presidência do Inep alegando motivos pessoais.

Nesse contexto de embate político, foi editada a portaria MEC nº 110/2003, que dispunha sobre a implantação do Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores da Educação Básica. Na questão da avaliação, a portaria vinculou a certificação dos professores da educação básica aos resultados obtidos no Provão. É interessante observar que a portaria foi publicada no *Diário Oficial* de 10/6/2003, dois dias após a realização do Provão, dois meses antes de a CEA apresentar o resultado de seus trabalhos e cinco dias após a divulgação no *site* do Inep do texto do seu presidente questionando a validade do instrumento. Esse contexto no qual foi editada a portaria permite-nos levantar a hipótese de que a sua edição objetivava consolidar definitivamente a realização do Provão.

Em 2 de setembro de 2003 a CEA apresentou a sua proposta para a avaliação da educação superior. O então ministro da Educação Cristovam Buarque iniciou um processo de discussão sobre a proposta, assumindo nitidamente a posição em defesa do estabelecimento de *rankings* presentes na sistemática anterior de avaliação. No início de dezembro de 2003, tornou público um folheto

com a proposta do Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (Sinapes), no qual é apresentada a idéia da criação do IDES (Índice de Desenvolvimento da Educação Superior), baseado na IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) divulgado pela ONU. A criação do índice foi abandonada pelo próprio ministério antes da edição do ato legal que criaria o Sinapes (BARREYRO, 2004).

Em 15 de dezembro de 2003, ainda na gestão de Cristovam Buarque, foi editada a MP 147/2003, instituindo o Sinapes. A MP fortalecia o MEC e o Inep como agentes principais da avaliação das IES. Em linhas gerais, foi mal estruturada – por exemplo, era dúvida ao definir de quem seria a atribuição de divulgar os resultados⁵ – e omissa em relação a aspectos importantes – por exemplo, de quem seria competência de avaliar a pós-graduação.

No dia 27 de janeiro de 2004, com a reforma ministerial realizada pelo presidente Lula, assumiu Tarso Genro o Ministério da Educação. Após a troca do ministro, o deputado Evilásio (PSB/SP), relator do projeto de lei de conversão da MP, na Câmara dos Deputados, apresentou o projeto que alterou o conteúdo da MP 147/2003. Finalmente, a Lei de Conversão foi aprovada pelo Congresso Nacional, transformando-se na lei nº 10 861, que 14 de abril de 2004 foi sancionada pelo presidente da República.

A lei nº 10 861/2004 foi regulamentada pela portaria MEC 2 051 de 9/7/2004. Em agosto de 2004, a

Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), instituída pela lei nº 10 861/2004, publicou os documentos “Diretrizes para a avaliação das Instituições de Educação Superior” e “Roteiro para a Avaliação Interna”. Como discutiremos adiante, os documentos da Conaes retomam o enfoque da avaliação formativa presente na proposta da CEA, que tinha sido substituído pelo enfoque da avaliação como controle na lei.

As diferenças conceituais e operacionais entre a proposta e a legislação

A diferença fundamental entre a proposta da CEA e a legislação que instaurou o Sinaes é o entendimento da função da avaliação. Na proposta defende-se, explicitamente, que a função predominante é a formação das IES, ao passo que, na legislação, os resultados da avaliação serão referencial “básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior”.

Ao apresentar os princípios e critérios que norteiam a organização da proposta, a CEA inclui um item intitulado “Regulação e Controle”, apontando que é necessária a função burocrática e legalista da regulação; sugere que o controle deve ser articulado à avaliação educativa, isto é, que seja uma prática formativa e construtiva (CEA, 2004, p. 85-86). No final do documento o problema da relação entre o controle e a avaliação é retomado. Nesse ponto

a CEA explicita: “Concebe-se a avaliação como um processo que procede sem desdobramentos de natureza controladora ou de fiscalização” (CEA, 2004, p. 124). Dessa forma, a função de controle e a de formação da avaliação ocorrem paralelas, com uma não sendo consequência nem determinada pela outra.

No parágrafo único do artigo 2º, que prevê os aspectos que devem ser assegurados na avaliação da educação superior, é definido o vínculo da avaliação com a regulação. Nos termos da legislação:

Os resultados da avaliação referida no *caput* deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

Nesta discussão encontra-se a diferença entre as concepções do papel do Estado em relação às IES. Na legislação, mantém-se a visão do Estado avaliador presente no processo anterior de avaliação, isto é, compete ao Estado apenas avaliar e controlar as IES; por sua vez, na proposta está implícita a idéia que a universidade é autônoma e que compete ao Estado intervir nos processos de avaliação oferecendo apoio técnico às instituições.

Conaes

A figura da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior está presente tanto na proposta como na lei nº 10 861, de 14/4/2004: na propos-

ta, a Conaes é o núcleo coordenador e executor do Sinaes; na lei, o seu papel é de coordenar e supervisionar as avaliações, sendo o Inep o órgão executor do processo de avaliação.

Na comparação dos verbos utilizados na proposta e na lei nº 10 861 para definir as competências da Conaes tornam-se evidentes as diferenças de atribuições. Na proposta identificamos a utilização de verbos que expressam ações diversificadas:

- a) a execução da avaliação: institucionalizar, coordenar, avaliar, fazer, assegurar, dar estabilidade, instituir, receber, analisar e emitir parecer, informar, formular, estabelecer, divulgar, indicar, promover e organizar;
- b) de apoio e estímulo: oferecer, facilitar, estimular.

Por sua vez, na lei nº 10 861, apesar de o *caput* do art. 6º manter a função de coordenação do Sinaes pela Conaes, os verbos que denotam execução de uma atividade, ou são substituídos por verbos que indicam a formulação de princípios, ou a atribuição é excluída e retomada na portaria nº 2 051, de 9 de julho de 2004 que regulamenta o Sinaes como competência facultativa à Comissão, ou é definitivamente excluída. Identificamos as seguintes alterações:

- “institucionalizar” por “propor”:- na proposta – institucionalizar o processo de avaliação a fim de torná-lo inerente à oferta de ensino superior com qualidade; na lei – propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da

avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes (art. 6º inciso I);

- “instituir” por “estabelecer diretrizes”: na proposta – instituir comissões para realizar a avaliação institucional externa, bem como as avaliações de áreas ou de cursos das IES; na lei – lei art. 6º II – estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes.

As seguintes competências da Co-naes foram definitivamente excluídas na legislação do Sinaes:

- facilitar o fluxo de informações e diálogo entre as instituições e as diversas instâncias do MEC;
- assegurar a articulação e a coerência dos instrumentos e das práticas, para a consolidação do sistema de avaliação da Educação Superior;
- estabelecer intercâmbios com órgãos semelhantes de outros países, especialmente na América Latina;
- indicar avanços obtidos e dificuldades encontradas por formato institucional, área de conhecimento ou curso.

As seguintes competências estão presentes na proposta, foram excluídas da lei e retomadas na portaria nº 2 051/2004 que regulamento o Sinaes.

Proposta	Artigo 3º da portaria nº 2 051/2004
• Oferecer subsídios ao MEC para a formulação e execução de políticas de educação superior de médio e longo prazos.	• II – oferecer subsídios ao MEC para a formulação de políticas de educação superior de médio e longo prazo.
• Fazer com que as IES avaliem, periodicamente, o cumprimento de sua missão institucional, a fim de favorecer as ações de melhoria, considerando os diversos formatos institucionais existentes.	• III – apoiar as IES para que estas avaliem, periodicamente, o cumprimento de sua missão institucional, a fim de favorecer as ações de melhoria, considerando os diversos formatos institucionais existentes.
• Estimular a formação de pessoal para as práticas de avaliação da educação superior.	• IX – estimular a formação de pessoal para as práticas de avaliação da educação superior, estabelecendo diretrizes para a organização e designação de comissões de avaliação.
• Dar estabilidade e continuidade ao processo de avaliação institucional das IES, tendo como referência experiências avaliativas anteriores.	• V – assegurar a continuidade do processo de avaliação dos cursos de graduação e das instituições de educação superior.
• Informar à sociedade brasileira sobre o estado da arte e o desenvolvimento das diferentes áreas de formação em nível superior, com base nos processos de avaliação.	• VII – promover seminários, debates e reuniões na área de sua competência, informando periodicamente a sociedade sobre o desenvolvimento da avaliação da educação superior e estimulando a criação de uma cultura de avaliação nos seus diversos âmbitos.
• Estimular a criação de uma cultura de avaliação nos diversos âmbitos da educação superior.	• VII – promover seminários, debates e reuniões na área de sua competência, informando periodicamente a sociedade sobre o desenvolvimento da avaliação da educação superior e estimulando a criação de uma cultura de avaliação nos seus diversos âmbitos.
• Organizar seminários para a discussão de temas relacionados à avaliação da educação superior.	• VII – promover seminários, debates e reuniões na área de sua competência, informando periodicamente a sociedade sobre o desenvolvimento da avaliação da educação superior e estimulando a criação de uma cultura de avaliação nos seus diversos âmbitos.

Ainda comparando a proposta com a lei nº 10 861, observa-se, primeiro, que as competências de execução da avaliação são transferidas da Conaes para MEC e ao Inep. A execução da avaliação e a divulgação do resultado, que seriam competência da Conaes, na lei, são, respectivamente, competências do Inep e do MEC. Segundo, são excluídas as competências relativas ao apoio técnico às instituições, de articulações entre os instrumentos de avaliação e de análise dos resultados globais. No parágrafo único do art. 3º da portaria nº 2 051, que regulamenta o Sinaes, as competências relativas ao apoio técnico às instituições são novamente inseridas como facultativas à Conaes, isto é, a Conaes poderá ou não realizá-las.

A descaracterização das funções da Conaes é coerente com a visão de que é função do Estado apenas controlar mediante avaliação as IES. A ênfase na função de controle torna-se mais clara ainda na eliminação das competências de análise dos resultados globais, pois essa análise implicaria a formulação de ações de governo para o desenvolvimento dos sistemas de educação superior e das diversas áreas do conhecimento.

Conaes *versus* Inep

Na organização do sistema anterior de avaliação, o Inep tinha papel central. A lei nº 1 568, de 14/2/1997, que transformou o Inep em autarquia, prevê no artigo 1º as finalidades do

instituto. Ressaltamos as relacionadas à avaliação:

VI - coordenar o processo de avaliação dos cursos de graduação, em conformidade com a legislação vigente;

VIII - promover a disseminação de informações sobre avaliação da educação básica e superior.

O decreto nº 3 879 de 1º/8/2001, que aprovou a estrutura regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Inep, no seu artigo 10 define as atribuições da Diretoria de Estatística e Avaliação da Educação Superior. Destacamos a relacionada à avaliação: “IV – propor, planejar, programar e coordenar ações voltadas para a avaliação dos cursos e instituições de ensino superior, articulando-se com os sistemas federal e estaduais de ensino.”

No governo Lula, as atribuições dessa diretoria do Inep foram reafirmadas pelo decreto nº 4 633, de 21/4/2003. Do exposto, observa-se que, na legislação anterior, o Inep era o órgão responsável por coordenar e divulgar os resultados da avaliação. A CEA propôs que parte significativa das atribuições do Inep fosse transferida para a Conaes. Contudo, não está claro na proposta se deveria ser montada uma estrutura paralela à do Inep para a realização da avaliação das IES ou se haveria a cooperação entre a Conaes e o Inep.

É importante ressaltar que a CEA (2004, p. 124) defende explicitamente a separação entre a avaliação, com a função de formar, e a de controle. Na seção intitulada “o Sinaes e as funções

regulatórias do poder público”, após apontar a necessidade de o Estado aperfeiçoar a sua função de controle, a CEA defende que essa função deveria ser exercida pela Sesu com assessoria técnica do Inep. Assim, as ações da Conaes estariam vinculadas à formação e as do Inep, ao controle.

Na legislação anterior e na proposta não são diferenciados os papéis de coordenar e de realizar (executar) a avaliação, isto é, quem coordena realiza. A separação entre a coordenação e a execução da avaliação aparece na primeira redação da MP 147/2003, que institui duas comissões: Comissão Nacional de Orientação da Avaliação (Conav) e Comissão Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (Conapes). A primeira comissão, composta por membros da comunidade acadêmica, estabeleceria as diretrizes gerais, e a segunda, composta por representantes do MEC, Inep e Capes, realizaria a avaliação. A lei nº 10 861/2004, que não prevê as duas comissões criadas pela MP, mantém a distinção citada, sendo de competência da Conaes coordenar e do Inep, executar.

Qual o significado da distinção entre coordenar e realizar? Por que a separação? Inicialmente, podemos ter a impressão de que é uma separação equivalente entre as funções legislativa e executiva. Num segundo momento, levantamos a hipótese de que é uma tentativa de conciliar as duas visões concorrentes sobre a função da avaliação presentes no governo. Dois indícios reforçam esta hipótese: primeiro, na lei nº 10 861/2004, no pa-

rágrafo 1º do artigo 1º, ao definir a finalidade do Sinaes assume-se a visão formativa. Nos termos da legislação,

o SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

Já no parágrafo único do artigo 2º, que apresenta as características gerais do Sinaes, tem-se a definição de que a avaliação terá função regulatória. Nos termos da legislação:

Os resultados da avaliação referida no *caput* deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

O segundo indício é o documento publicado pela Conaes intitulado “Diretrizes para a avaliação das Instituições de Educação Superior”, no qual se busca retirar a ênfase da função regulatória da avaliação. Apesar de a Conaes conceder que o resultado da avaliação seja utilizado na função regulatória (p. 11), o documento em sua totalidade é construído nos moldes da proposta da CEA, enfatizando a função formativa.

Auto-avaliação institucional

A auto-avaliação das instituições é prevista tanto na proposta como na lei nº 10 861/2004, porém a semelhança termina na previsão da sua realização. Na proposta a auto-avaliação é a figura central da avaliação; pode-se declarar que ela é a avaliação das instituições (CEA, 2004, p. 94). Por sua vez, no parágrafo 2º do artigo 3º da lei que explicita as diversas dimensões institucionais que, obrigatoriamente, devem ser avaliadas, a auto-avaliação é reduzida a um dos diversos instrumentos de avaliação.

A diferença da ênfase dada à auto-avaliação também é decorrência da concepção de avaliação adotada: na CEA, partindo da idéia da avaliação formativa, o processo é centralizado nos trâmites internos das IES; por sua vez, a visão de controle, presente na lei nº 10 861/2004, implica a centralização da avaliação nas agências do Estado.

No documento “Diretrizes para a avaliação das Instituições de Educação Superior”, a Conaes retoma a proposta original de centralizar a avaliação das IES na auto-avaliação. Na introdução do capítulo 4 do documento “Diretrizes para a implementação do Sinaes” está explícita a centralidade da auto-avaliação

Das considerações anteriores decorrem algumas diretrizes da Conaes para a avaliação das instituições: comparar o projeto da IES e a sua realidade institucional, ou seja, melhorar a qualidade acadêmica significa, no contexto de

cada instituição, diminuir a distância entre ambos; construir uma proposta de auto-avaliação voltada para a globalidade da instituição, buscando dimensionar a relação entre o projeto institucional e sua prática, para reformulá-lo no planejamento e nas ações futuras da instituição; e elaborar uma metodologia que organize as atividades dos diferentes atores envolvidos no processo avaliativo, buscando a construção de um sistema integrado. Deste modo, ampliando as formas de compreensão sobre a instituição, visa a aperfeiçoar os diferentes (CONAES, 2004, p. 17).

Instituição *versus* cursos

Na discussão de qual deve ser a articulação da avaliação das instituições com a dos cursos e qual delas deve ser priorizada, a diferença entre a proposta e a lei nº 10 861/2004 é tênue, mas significativa: na proposta a ênfase ocorre na avaliação das instituições, a de cursos é apenas um instrumento da avaliação (CEA, 2004, p. 125); na lei é determinado que, na avaliação, sejam consideradas três dimensões da avaliação: das IES, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes.

Interpretamos que a ordem da apresentação das dimensões a serem avaliadas representa a hierarquização destas, estando no topo a avaliação das instituições e, na base, a avaliação do desempenho acadêmico de seus estudantes. Contudo, a avaliação de cursos pode ser autônoma em relação à institucional. No parágrafo 3º do artigo 3º da lei nº 10 861/2004 é previsto que, para cada uma das três dimensões (instituição, curso, desempenho dos es-

tudantes) será aplicado um conceito em uma escala de cinco níveis. No artigo 32 da portaria MEC 2 051 é explicitado que as avaliações das instituições e dos cursos têm consequência própria, isto é, prevê-se que o nível três é o indicativo de “mínimo aceitável” nos “processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos e de credenciamento e credenciamento de instituições”.

Avaliação do produto

Na proposta e na legislação do Sinaes é determinada a realização de uma prova pelos estudantes: na proposta, nomeada de Paideia (Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área); na legislação, de Enade (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes). Nos dois casos procura-se superar as limitações do Provão. O Paideia e o Enade têm as seguintes semelhanças:

- a) realiza-se a prova por grupos amostrais;
- b) avalia-se o conhecimento agregado; a prova é aplicada em pelo menos em dois estágios da realização do curso;
- c) supera-se a avaliação de competência, habilidades e conteúdos exclusivamente profissionais.

Em linhas gerais, são as seguintes diferenças:

- a) o Paideia seria elaborado buscando valorizar a avaliação formativa, isto é, “sem a conotação mercadológica e competitiva, e sem dar margem ao estabelecimento de rankings” (CEA, 2004, p.

111). Por sua vez, o Enade, apesar de buscar superar as limitações dos critérios de atribuição dos conceitos no Provão, mantém o objetivo, implícito, de classificar os cursos, pois prevê a mesma escala de cinco níveis de conceitos a serem atribuídos a cada curso;

- b) na proposta é implícito que a prova seria realizada por áreas, sendo elas: “a) Ciências Humanas, Sociais, Letras e Artes; b) Exatas; c) Tecnológicas; d) Biológicas e da Saúde” (CEA, 2004, p. 113). Ainda é proposto que será competência da Conaes decidir sobre a subdivisão das áreas. Por sua vez, na lei nº 10 861/2004, é adotado o mesmo critério estabelecido para o Provão, a prova será aplicada por cursos de graduação;
- c) no Paideia propõe-se a aplicação de instrumento visando conhecer “as percepções (dos estudantes) sobre a evolução da formação, currículo, práticas pedagógicas, infra-estrutura, projetos de inovação, pontos positivos e carências da área avaliada e dos seus cursos” (p. 113). A legislação prevê a aplicação de instrumento para identificar o perfil dos estudantes com o objetivo de compreender os resultados alcançados;
- d) no âmbito nacional, o Paideia seria um instrumento para o conhecimento do desenvolvimento de cada área “para que isso fundamente e efetivamente induza políticas tendentes à superação de problemas e à elevação da qualidade do ensino de graduação” (CEA, 2004, p. 114). A lei nº 10 861/2004 é omissa em relação a essa orientação, isto é, não impede que esse tipo de

análise seja feito, mas não a coloca como objetivo do Enade.

A divulgação dos resultados: estabelecimento de *ranking*

A CEA propõe que os resultados sejam divulgados pela Conaes de forma que não seja possível estabelecer *ranking*. A divulgação dos resultados seria efetuada mediante a emissão de um relatório apontando os pontos fracos e fortes da instituição. Na legislação, cada uma das dimensões da avaliação (Institucional, curso e Enade) recebe um conceito numa escala de cinco níveis. Pelo que é previsto na legislação, é possível o estabelecimento de *ranking* para cada uma das dimensões.

Ética

Um dentre os aspectos pelos quais é possível perceber a diferença de focos entre a função da avaliação – formativa (proposta) e controle (lei) – é a diferença de ênfase dada à ética na proposta e na legislação. Abordaremos essas diferenças pontuando, primeiro, o aspecto quantitativo e, em seguida, o qualitativo.

O termo “ética” é mencionado de forma direta na proposta 14 vezes, nas páginas: 82, 84, 85, 86, 87, 88, 90, 91 e 113; em nove referências vem citado juntamente com “política”, como, por exemplo: “formação ética e política”, “dimensão política e ética”. De forma indireta, em que se pode fazer uma relação

com a ética, constata-se seis referências, por meio do uso de termos e frases como: “juízo moral”, “compromisso social”, “cidadania”, “hábitos”, “código de comportamento” e da denominação do instrumento como o Paideia.

Na lei nº 10 861/2004 o termo “ética” não é citado nenhuma vez de forma direta. No sentido indireto, pelo qual seria possível estabelecer uma relação, ocorre duas vezes: no artigo 1º, com referência a valores democráticos, e no artigo 5º, parágrafo 10, onde aparece o termo “excelência”.

Em relação aos aspectos qualitativos, a primeira observação que tentamos fazer é que, mesmo que a referência à ética seja um destaque na proposta, o seu uso é vago, generalista. Por exemplo: “Exigência ética dos processos educacionais”, sem esclarecer, ou especificar, o que se entende; “imperativo ético da construção”, “formação ética e política”, como dito, usado várias vezes, sem, todavia, detalhar. Entretanto, no contexto do texto é possível entender que, em parte, a ética está relacionada com avaliação democrática, participativa, pois explica “a exigência ética própria dos processos educacionais conclama a todos [...] a se envolverem nas ações avaliativas” (CEA, 2004, p. 82). A idéia da responsabilidade aparece, pontuando, assim, a conduta no processo de avaliação. Pode-se ainda apreender que se entende por ética, no contexto da avaliação, a sua pluralidade, o respeito às diferenças institucionais, o espírito de solidariedade e de cooperação no decorrer da avaliação (CEA, 2004, p. 88).

O segundo aspecto que salientamos é que na proposta a preocupação ética fica evidenciada pelas referências relacionadas com o processo formativo, com o educando, com a construção de uma estrutura organizacional e avaliativa e com uma gestão ética do processo. Em especial, destaca-se o instrumento para a avaliação, denominado o *Paideia*, no qual está implícito o aspecto ético, pois, como já citado ao discutir a distinção entre formação e controle, *Paideia* significa um conjunto de procedimentos, não só técnicos, mas educativos, formativos, portanto, também éticos. *Paidéia* grega significava o processo educativo com uma relação estreita com *arête*, formação das virtudes.

O terceiro aspecto que observamos é que as duas referências indiretas, que poderiam sinalizar um foco ético no texto da lei, não são suficientes para que se possa concluir que essa questão esteja posta como uma preocupação.

Considerações finais

As diferenças apresentadas neste texto entre a proposta e a legislação são conseqüências das concepções da função da avaliação adotadas em cada uma delas, respectivamente: a de formação e a de controle. Ainda buscando explicar as possíveis causas das diferenças, entendemos que no governo Lula ainda não é consenso a função a que a avaliação deve atender.

Apesar das diferenças, compreendemos que o conteúdo da proposta e

da legislação constituiu um avanço em relação aos procedimentos de avaliação anterior, pois se cria um sistema integrado de avaliação em lugar de um amontoado de instrumentos.⁶ Nos dois casos, apesar da ênfase distinta, a avaliação das instituições, em sua totalidade, é priorizada corrigindo parte das distorções do sistema anterior.

Na avaliação, a formação e o controle não são necessariamente excluídos, isto é, não significa que um aspecto deva negar o outro. A delimitação da conciliação entre as duas funções está inserida na discussão sobre a autonomia universitária, sobre as exigências de diversificação das IES para que atendam às necessidades regionais e sobre o tipo de prestação de contas que deve ser oferecida à sociedade.

Outra questão importante na conciliação entre os dois tipos de avaliação é o papel da auto-avaliação; a proposta, próxima aos princípios do Paiub, por compreender a avaliação como prioritariamente formativa, centraliza os processos na autoavaliação, tendo em vista a idéia de que a avaliação é instrumento de autoconhecimento e de auto-regulação; por sua vez, a legislação, ao adotar o enfoque do controle e manter a possibilidade de ranqueamento, retira a centralidade da auto-avaliação.

A definição do papel da avaliação também ocorre na sua operacionalização, quando, por exemplo, os órgãos responsáveis pela avaliação emitem pareceres formativos ou que explicitam as virtudes e as fragilidades da instituição. Contudo, a legislação não

prevê que é função do órgão avaliador emitir pareceres “formativos, isto dependerá de quem realiza a avaliação”. cremos que a falta dessa previsão dificulta a implantação de uma cultura de avaliação, que não se resume ao controle, mas vai além.

Finalmente, no momento da redação deste texto não é possível afirmar se, durante o processo da avaliação, haverá um equilíbrio ou conciliação entre as duas funções presentes ou se uma delas passará a ter primazia. Esse resultado dependerá do jogo de forças presentes na implantação dos procedimentos operacionais do novo sistema de avaliação.

Abstract

At the beginning of the Lula administration, the Special Commission on Evaluation of Higher Education (CEA) was established, with the objective of elaborating a new proposal for evaluation. The purpose of this study is to discuss and present the hypothesis that the legislation that sets up the National System for Evaluation of Higher Education (SINAES) is different from the proposal of the CEA, in spite of being presented as interconnected. This study has these documents as primary sources: “Foundation for a new proposal for evaluation of Higher Education”, from the CEA; and “Directives for evaluation of institutions of Higher Education”, from CONAES; Law 10.861 that establishes SINAES; and the directive MEC 2.051 that regulates it. The conclusion is that the content of the Proposal and the Legislation constituted an advance by creating an integrated system of evaluation; that the differences between the Proposal and the Legislation are consequen-

ces of the conceptions of the function of evaluation adopted by each one of them, that of education and that of control respectively; and that one of the causes of divergence lies in the fact that in the Lula administration there is no consensus regarding the function that evaluation should serve.

Key words: Evaluation of higher education. Sinaes. University.

Notas

- ¹ Sobre as experiências brasileiras veja-se Bello-ni (2000), Dias Sobrinho (1997 e 2000) e Gouveia (2005). Sobre experiências em outros países, veja-se Afonso (2000, p. 62-85).
- ² Sobre avaliação emancipatória, veja-se Afonso (2000 p. 123-125).
- ³ Sobre o Estado Avaliador, veja-se Afonso (2000, p. 49-51).
- ⁴ Ver o estudo de Gladys Beatriz Barreyro (2004), que apresenta a movimentação de Critovam Buarque, no sentido de manter parte significativa dos procedimentos anteriores de avaliação, principalmente com a proposta da criação do Ides (Índice de Desenvolvimento da Educação Superior).
- ⁵ Ver o inciso VII do art. 5º e o art. 11.
- ⁶ Ver o balanço realizado por Gouveia et al. (2005) dos avanços, limites, silêncios e possibilidades da legislação do Sinaes.

Referências

- AFONSO, Almerindo Janela. *Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2000.
- BELLONI, Isaura. A função social da avaliação institucional. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo (Org.). *Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência*. Florianópolis: Insular, 2000
- BARREYRO, Gladys Beatriz. Do Provão ao Sinaes: o processo de construção de um novo

modelo de avaliação da educação superior. *Avaliação – Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*, Campinas, v. 9, n. 2, p. 37-49, 2004.

BRASIL. Lei nº 10 861, de 14/4/2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Portaria nº 2 051, de 9/7/2004. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

CABANAS, José Maria. *Pedagogia axiológica – la educación ante los valores*. Madrid: Dykinson, 1998.

CEA. Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/sinaes.pdf>. Acesso em: mar. 2004.

CONAES. Diretrizes para a avaliação das instituições de educação superior. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes.pdf>. Acesso em: ago. 2004.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação institucional na perspectiva da integração. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo (Org.). *Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência*. Florianópolis: Insular, 2000.

GOUVEIA, Andréa et al. Trajetória da avaliação da educação superior no Brasil: singularidades e contradições (1983-2004). *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, v. 16, n. 31, p. 101-131, 2005.

HELENE, Otaviano. O Inep e as avaliações. Disponível em: http://www.inep.gov.br/im-prensa/artigos/inep_avaliacoes.htm. Acesso em: 5 jun. 2003.

PAIUB. Documento básico avaliação das universidades brasileiras. Acesso em: 26 nov. 1993.

ROBBINS, Stephen; COULTER, Mary. *Administração*. 5. ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1998.

SANTOS, Gislene A. (Org.). *Universidade, formação, cidadania*. São Paulo: Cortez, 2001.