

PARTE II

PROPOSTA PARA UMA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

1. Sistema Nacional de avaliação da Educação Superior (SINAES)

O conceito de avaliação que se constituiu nos estudos e reflexões da Comissão Especial de Avaliação (CEA) tem como idéias centrais, dentre outras, as de integração e de participação — conceitos fundamentais para a construção de um sistema de avaliação capaz de aprofundar os compromissos e responsabilidades sociais das instituições, bem como promover os valores democráticos, o respeito à diversidade, a busca da autonomia e a afirmação da identidade. Além disso, desde o início a CEA procurou consolidar as necessárias convergências em relação a uma concepção de avaliação como processo que efetivamente vincule a dimensão formativa a um projeto de sociedade comprometido com a igualdade e a justiça social. Por isso, a proposta de avaliação aqui apresentada também deve incorporar, além da dimensão cognitiva, as perspectivas críticas das funções da Educação Superior dentro do contexto nacional e internacional. Realizando-se como processo decorrente de um projeto pedagógico, a avaliação deve também ser entendida como estrutura de poder que age sobre os indivíduos, as instituições e os sistemas. Assim, a CEA tratou de buscar a articulação de um sistema de avaliação com autonomia, que é própria dos processos educativo-emancipatórios, e as funções de regulação, que são inerentes à supervisão estatal, para o fortalecimento das funções e compromissos educativos.

Esta proposta de um “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior” (SINAES) busca assegurar, entre outras coisas, a integração das dimensões internas e externas, particular e global, somativo e formativo, quantitativo e qualitativo e os diversos objetos e objetivos da avaliação. O sistema de avaliação deve articular, de forma coerente, concepções, objetivos, metodologias, práticas, agentes da comunidade acadêmica e de instâncias do governo. Resguardadas as especificidades, os graus de autoridade e as responsabilidades de cada grupo de agentes, o sistema de avaliação é uma construção a ser assumida coletivamente, com funções de informação para tomadas de decisão de caráter político, pedagógico e administrativo, melhoria institucional, auto-regulação, emancipação, elevação da capacidade educativa e do cumprimento das demais funções públicas.

Além da idéia de integração e de articulação, é também central no conceito deste sistema a participação. A exigência ética própria dos processos educacionais conchama a todos os agentes da comunidade de educação superior, das ins-

tâncias institucionais, governamentais e membros concernidos da sociedade, a se envolverem nas ações avaliativas, respeitados os papéis, as especificidades e as competências científicas, profissionais, formais, políticas, administrativas das distintas categorias. Nesse sentido, a avaliação é irrecusável não só por razões técnico-administrativas e de adequação às exigências legais, mas sobretudo pelo imperativo ético da construção e consolidação das instituições e do sistema de educação superior com alto valor científico e social. Todas as instituições, independente de suas formas organizacionais, dependência administrativa e natureza jurídica, e, idealmente, todos os membros da comunidade educativa – professores, estudantes, funcionários, ex-alunos e outros grupos sociais concernidos – devem se envolver, juntamente com os representantes do governo, nos processos avaliativos, realizando ações coletivamente legitimadas.

Uma das críticas mais constantes que se fazem às práticas avaliativas vigentes nestes últimos anos consiste no uso de instrumentos aplicados a objetos isolados e que conduzem a uma visão parcial e fragmentada da realidade. Assim, eles não estariam dando conta da riqueza e da complexidade da educação, nem do sistema e tampouco de uma instituição educativa.

A complexidade da educação superior, tanto na dimensão institucional quanto na do sistema, requer a utilização de múltiplos instrumentos e a combinação de diversas metodologias. Por exemplo, não cabe mais discutir as falsas aporias do quantitativo e do qualitativo ou do objetivo e do subjetivo, mas, sim, utilizar os diversos instrumentos e as distintas perspectivas metodológicas de forma combinada, complementar e de acordo com as necessidades de análise e julgamento. Da mesma forma, o objeto não deve ser fragmentado, a não ser por razões de análise e desde que seja posteriormente recomposto em esquemas de compreensão global. Em outras palavras, através de diferentes práticas, os processos avaliativos em seu conjunto precisam instituir um sistema de avaliação, em que as diversas dimensões da realidade avaliada – instituições, sistema, indivíduos, aprendizagem, ensino, pesquisa, administração, intervenção social, vinculação com a sociedade etc. – sejam integradas em sínteses compreensivas. Obviamente, uma concepção central de avaliação deve assegurar a coerência conceitual, epistemológica e prática, bem como os objetivos dos diversos instrumentos e modalidades.

De modo especial, esse sistema deve articular duas dimensões importantes: a) **avaliação educativa** propriamente dita, de natureza formativa, mais voltada à atribuição de juízos de valor e mérito em vista de aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação e b) **regulação**, em suas funções de supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, recredenciamento, descredenciamento, transformação institucional etc., funções próprias do Estado.

Esta concepção procura articular a avaliação interna à avaliação externa, a comunidade acadêmica com membros da sociedade, as instâncias institucionais

com as nacionais e internacionais. Igualmente importante é ressaltar que um sistema de avaliação como o aqui proposto opera com as idéias da solidariedade e da cooperação intra e inter-institucional, e não com a ideologia da competitividade, da concorrência e do sucesso individual. Não menos importante é destacar que esse sistema se vincula à idéia de educação como bem social, e não como mercadoria. Em outras palavras, a avaliação assim entendida ajuda a construir uma concepção de educação superior socialmente comprometida em seus objetivos e funções. Estas idéias serão mais desenvolvidas nas páginas seguintes.

2. Princípios e Critérios

Uma proposta de construção de um sistema de avaliação da educação superior antes de tudo deve ser coerente com um conjunto de princípios, critérios, pressupostos e premissas que lhe servem de fundamentação conceitual e política e também de justificação para a operacionalização dos processos.

Educação é um direito social e dever do Estado

Este princípio é o fundamento da responsabilidade social das instituições educativas. As IES, mediante o poder de regulação e de direção política do Estado, têm a responsabilidade de um mandato público para proporcionar aos indivíduos o exercício de um direito social. Dado seu caráter social, uma instituição educativa deve prestar contas à sociedade, mediada pelo Estado, do cumprimento de suas responsabilidades, especialmente no que se refere à formação acadêmico-científica, profissional, ética e política dos cidadãos, à produção de conhecimentos e promoção do avanço da ciência e da cultura. Portanto, a avaliação da educação superior, no nível geral e com indicadores comuns, deve dar respostas públicas à questão de como o sistema e cada uma das instituições e suas partes estão exercendo o mandato que lhes foi socialmente outorgado.

Valores sociais historicamente determinados

As instituições de educação superior devem solidariamente produzir os meios para o desenvolvimento sustentado do país e a formação dos cidadãos de uma dada sociedade, de acordo com as pautas valorativas hegemônicas nas relações de forças sociais e políticas de um determinado momento histórico. Isso é importante para orientar os sentidos da avaliação da formação e da produção de conhecimentos e nos remete a uma concepção de qualidade e de relevância social. Dois dos mais importantes critérios da qualidade da educação superior consistem na relevância da formação e da produção de conhecimentos para o desenvolvimento do conjunto da população e para o avanço da ciência, e na sua eficácia para fortale-

cer as preferências éticas e políticas dominantes em um determinado momento histórico. Para o cumprimento das responsabilidades sociais que lhe são historicamente determinadas, a instituição educativa precisa de liberdade especialmente para criar, pensar, criticar, aprender, produzir conhecimentos e, enfim, educar. A autonomia não é o contraponto, mas, sim, uma das condições da avaliação.

Regulação e controle

Estado e comunidade educativa, cada qual com suas especificidades, têm responsabilidades quanto à regulação e à avaliação propriamente dita. O Estado supervisiona e regula a educação superior para efeitos de planejamento e garantia de qualidade do sistema. Para isso, precisa estabelecer clara e democraticamente a sua política e, para viabilizá-la, os seus aparatos normativos de controle, fiscalização, supervisão, bem como os meios para implementá-los. Seu papel não se limita à regulação no sentido do controle burocrático e ordenamento; compete-lhe também avaliar a educação superior de modo a fornecer elementos para a reflexão e propiciar melhores condições de desenvolvimento. Cabe aos organismos de governo e às instituições educativas elaborar diagnósticos gerais sobre a qualidade, a relevância social e científica, a equidade, a democratização do acesso, o desenvolvimento da produção científica, artística e tecnológica, a formação segundo os critérios do trabalho e da cidadania etc., no âmbito da educação superior. Para superar a concepção e a prática da regulação como mera função burocrática e legalista, é necessário construir uma outra lógica, com um outro sentido filosófico, ético e político: que a regulação não se esgote em si mesma, e, principalmente, articulada à avaliação educativa propriamente dita, seja também uma prática formativa e construtiva.

Prática social com objetivos educativos

De acordo com estes princípios e critérios, a avaliação de caráter educativo é uma prática social, com objetivos essencialmente formativos, voltada tanto para a obtenção de informações que gerem reflexões indutoras da melhoria da qualidade acadêmica quanto para o julgamento a respeito de como o sistema e as instituições de educação superior cumprem as suas funções públicas. A avaliação educativa põe em questão a qualidade e a quantidade das atividades pedagógicas, científicas, administrativas e das relações sociais e profissionais que se estabelecem nos âmbitos internos das instituições e nas vinculações com a sociedade mais ampla. A avaliação educativa precisa questionar os significados da formação e dos conhecimentos produzidos em relação ao desenvolvimento do país, ao avanço da ciência e à participação ativa dos indivíduos que constituem a comunidade educativa na vida social e econômica.

A avaliação educativa distingue-se do mero controle, pois seus processos de questionamento, conhecimento e julgamento se propõem principalmente a melho-

rar o cumprimento dos compromissos institucionais, por meio da elevação da consciência pedagógica e da capacidade profissional dos docentes, da produção de conhecimentos e da análise crítica do conjunto de práticas e dinâmicas institucionais. A avaliação educativa interliga duas ordens de ação. Uma é a de verificar, conhecer, organizar informações, constatar a realidade. Outra é a de questionar, submeter a julgamento, buscar a compreensão de conjunto, interpretar causalidades e potencialidades, construir socialmente os significados e práticas da filosofia, política e ética educativas, enfim, produzir sentidos.

A avaliação é essencialmente educativa, portanto formativa, sem que para isso deixe de utilizar também instrumentos e procedimentos de controle. É um projeto, pois se trata de movimento que, examinando e julgando o passado e o presente, visa promover transformações, ou seja, tem o futuro em perspectiva. É uma construção social, pois não é um já-dado de propriedade exclusiva de algum ente em particular e para benefícios de setores restritos, e sim um processo a ser concebido e executado coletivamente, buscando sempre atender a interesses coletivos.

Trata-se, pois, de projeto educativo que deve, então, ser assumido como parte importante de uma política de educação superior. Como prática social educativa, incorpora princípios fundamentais de formas, relações sócio-educativas, dinâmicas de processos de ensino-aprendizagem, organização institucional e concepções de educação e de sociedade que emanam de discussões amplas e públicas de todos os setores e agentes diretamente implicados na formulação e administração de políticas e nas ações de educação. A ênfase, pois, deve ser dada aos dinamismos dos processos e relações. O sentido formativo indica que a avaliação produz processos sociais de conhecimento, compreensão e julgamento do sistema e de instituições, tomados em suas partes e em suas totalidades, com objetivos primordialmente de melhoria.

Se a avaliação é um processo que busca melhorar a qualidade, aumentar a quantidade do serviço público educacional e elevar a eficácia institucional, a conscientização dos agentes e a efetividade acadêmica e social, então implementar a cultura da avaliação é uma exigência ética. Concebida a educação superior na perspectiva do direito social e dever do Estado, portanto plenamente orientada por valores públicos, a avaliação educativa deve ser conseqüentemente um processo democrático e participativo. Sendo educativos e sociais os seus objetivos, ela deve aprofundar a solidariedade inter e intra-institucional.

Respeito à identidade e à diversidade institucionais em um sistema diversificado

Há uma enorme diversificação na educação superior brasileira. Seja por iniciativa própria ou mais fortemente por desafios impostos pelos governos, por

organismos multilaterais, pelo mercado ou por setores difusos da sociedade, as instituições de educação superior hoje se vêm pressionadas a dedicar-se a aspectos tão diferentes quanto importantes, contraditórios ou não, como a produção de tecnologia de ponta e a capacitação para o trabalho em profissões antigas e novas, a formação de cidadãos reflexivos e críticos, mas também profissionais empreendedores, inovação tecnológica para a grande indústria e de baixo custo para pequenas empresas, juntamente com a preservação da alta cultura e da cultura popular, educação continuada e atendimento de demandas imediatas, desenvolvimento da consciência de nacionalidade e ao mesmo tempo inserção ativa no mundo globalizado, atendimento a carências educacionais e de saúde da população e pressão pelo sucesso individual e tantas outras demandas e exigências distintas e muitas vezes antagônicas.

A diversificação institucional, bem como a crise de identidade da educação superior, por uma parte se explicam pela necessidade de criar instituições com diferentes formas e concepções e, por outro lado, pela dificuldade de atender satisfatoriamente a todas essas exigências e aos múltiplos desafios gestados neste período histórico. A regulação da educação e a avaliação educativa devem ter em conta que a uma instituição em particular é praticamente impossível oferecer respostas qualificadas a todas essas demandas, mas é importante que o conjunto das instituições, solidariamente, seja capaz de atender ao menos às demandas prioritárias para amplos e diferentes setores da sociedade. A avaliação da educação superior deve ter uma concepção tal que atenda ao critério da diversidade institucional; deve contribuir para a construção de uma política e de uma ética de educação superior em que sejam respeitados o pluralismo, a alteridade, as diferenças institucionais, mas também o espírito de solidariedade e de cooperação.

Cada instituição tem sua história e constrói concretamente suas formas e conteúdos próprios que devem ser respeitados. No desenho da regulação e da avaliação, cada instituição deveria submeter-se ao cumprimento das normas oficiais e aos critérios, indicadores e procedimentos gerais, porém, ao mesmo tempo, exercitar sua liberdade para desenvolver, no que for possível e desejável, processos avaliativos que também correspondam a objetivos e necessidades específicos. Além disso, a avaliação deve servir de instrumento para aumentar a consciência sobre a identidade e, portanto, as prioridades e potencialidades de cada instituição em particular.

A identidade institucional não é um já-dado; é uma construção que tem a ver com a história, as condições de produção, os valores e objetivos da comunidade, as demandas concretas, as relações interpessoais. Portanto, a avaliação deve estabelecer um elo de ligação entre o específico institucional e o sistema de educação superior. O respeito à identidade não significa isolamento institucional, e sim condição para a solidariedade interinstitucional.

Globalidade

O princípio da globalidade vale tanto para um sistema de avaliação em nível superior – as diversas modalidades avaliativas – quanto para os processos de avaliação que se realizam em cada instituição. Em nível de Estado, os diversos instrumentos de regulação e de avaliação devem se articular em um sistema integrado conceitual e praticamente, para a realização de uma consistente política de educação superior. O estado deve implementar os instrumentos avaliativos que possibilitem uma visão global do sistema, visando tanto à regulação quanto à implementação de medidas e ações de melhoramento. Os processos de avaliação nas instituições devem integrar diversos procedimentos e instrumentos, na forma de estudos, discussões, juízos de valor a respeito de todas as dimensões e estruturas institucionais. Essas ações avaliativas podem ter como objeto aspectos determinados, como a administração, a docência, a pesquisa, as relações com a sociedade, a vida comunitária, as unidades, os cursos, os programas etc., mas jamais podem perder de vista a perspectiva da globalidade. Os processos avaliativos precisam construir a globalidade e a integração relativamente aos sujeitos e ao objeto. A redução do fenômeno complexo e multidimensional da avaliação a um só ou a poucos de seus aspectos, sem articulação, traz o risco de passar a idéia de que a avaliação se reduz a cada um desses instrumentos, em geral dedicados a medir, quantificar e comparar. A repetição dessa prática acaba criando uma cultura que desfigura a avaliação, reduz as dúvidas, ambigüidades e inovações a favor do simplismo do certo ou errado. A perspectiva da globalidade, ao contrário, traz consigo a idéia de integração das partes em um todo coerente. Compreender esse todo, com todos os limites de qualquer compreensão humana, só é possível mediante procedimentos conceituais e metodológicos complexos. Por isso, a avaliação deve ser entendida como multidimensional e polissêmica – pois a educação enquanto fenômeno humano também o é – porém, tendo articuladas as suas diversas dimensões e sentidos. A busca da integração e da globalidade é central para a construção de um sistema de avaliação, tanto nas dimensões internas e institucionais, quanto nas suas manifestações externas e de sistema.

Legitimidade

A avaliação não é só uma questão técnica. É também um forte instrumento de poder. Sua dimensão política e ética ultrapassa largamente a sua aparência técnica, muitas vezes apresentada como se fosse neutra. Dada a sua centralidade nas reformas, as avaliações são objeto de disputas. As questões técnicas podem ser tecnicamente respondidas, porém, não os sentidos éticos e políticos que envolvem as concepções de educação superior, de sociedade e conseqüentemente de avaliação. A avaliação precisa ter uma legitimidade técnica, assegurada pela teo-

ria, pelos procedimentos metodológicos adequados, pela elaboração correta dos instrumentos e por tudo o que é recomendado numa atividade científica. Entretanto, por mais importantes que sejam o rigor e os procedimentos científicos em avaliação, estes não sustentam a noção para que a avaliação possa ser considerada uma ciência e tampouco assegura que seus resultados tragam certezas auto-evidentes, embora se espere que produzam uma visão crível e coerente.

A avaliação precisa ter também legitimidade ética e política, assegurada pelos seus propósitos proativos, respeito à pluralidade, participação democrática e também pelas qualidades profissionais e cidadãos de seus atores. É, portanto, a concepção democrática de educação e de avaliação que confere aos processos avaliativos um grande sentido de legitimidade ética e política. A legitimidade ética e política tem a ver com a autonomia efetivamente assumida na perspectiva da responsabilidade pública e passa pela construção dos processos de avaliação como espaços sociais de reflexão.

Os processos de avaliação se movem dentro de um marco ético, em que devem estar garantidos alguns critérios: liberdade no debate argumentativo, negociação, solidariedade (cooperação), equidade (tratamento justo e adequado), compromisso com o conhecimento, com os valores socialmente distinguidos e com a responsabilidade pública.

Continuidade

Em conformidade com os princípios, as premissas, pressupostos e critérios anteriormente colocados, é importante entender que os processos de avaliação devem ser contínuos e permanentes, não episódicos, pontuais e fragmentados. Processos contínuos criam a cultura da avaliação educativa internalizada no cotidiano. Procedimentos pontuais, quando não articulados a um programa e a um processo coerentes, produzem uma falsa idéia de avaliação: o processo complexo e multidimensional da avaliação acaba se reduzindo a um instrumento e este é tomado como se fosse a única forma possível de avaliar ou até mesmo como a própria avaliação. Os fenômenos complexos são reduzidos a um ou a poucos de seus aspectos. A consequência disso é que a avaliação acaba se rotinizando em procedimentos burocráticos e legalistas, perdendo seu potencial de transformação a partir de reflexões compartilhadas e permanentemente exercitadas. Nas avaliações permanentes e internalizadas como cultura de melhoramento e emancipação, no entanto, a comunidade educativa assume de modo ativo as suas responsabilidades na construção da educação comprometida com os interesses e valores da sociedade.

Em síntese, a avaliação da Educação Superior deve apresentar, como marcas essenciais, dentre outras, as seguintes características: justiça, rigor, efetividade, integração, globalidade, participação, eficácia formativa, efetividade social, fle-

xibilidade, credibilidade, legitimidade, institucionalidade, continuidade, respeito à identidade institucional, sistematização. Desta forma, o SINAES proposto neste documento deve efetivamente constituir-se em uma ampliação dos âmbitos, objetos, procedimentos e instrumentos de avaliação para além dos atualmente praticados, procurando sempre assegurar a integração, a participação, a globalidade, a relevância científica e social, a articulação da regulação com a emancipação, do institucional com o sistêmico. Tendo em vista essencialmente melhorar o cumprimento da responsabilidade social e científica das instituições em particular e da Educação Superior em seu conjunto, o SINAES propõe-se a incorporar aos processos avaliativos todos os agentes, todas as dimensões e instâncias das IES, respeitados os papéis específicos dos participantes, a identidade e a missão de cada uma delas.

3. Concepção, desenho e operacionalização do SINAES

Coerente com o anteriormente tratado, o SINAES fundamenta-se em princípios e objetivos francamente vinculados aos interesses sociais da Educação Superior. Sua operacionalização deve, pois, envolver em ampla participação a comunidade educativa e os membros da administração central do país. A articulação e a coerência de diversos instrumentos avaliativos e de agentes internos e externos, operando com procedimentos metodológicos e operacionais comuns, devem constituir um sistema de avaliação que abranja a todas as IES do país. Apresentamos a seguir uma caracterização dos instrumentos que, articulados, constituem o SINAES.

3.1 Avaliação institucional

A avaliação institucional é o instrumento central, organizador da coerência do conjunto.

O foco principal dos processos avaliativos é a IES, exceto para os casos de instituições que só possuam um Curso. A avaliação aqui priorizada é a institucional, sob três aspectos:

- a) O objeto de análise é o conjunto de dimensões, estruturas, relações, atividades, funções e finalidades de uma IES; dentre outros aspectos, ensino-pesquisa-extensão, administração, responsabilidade e compromissos sociais, formação etc.
- b) Os sujeitos da avaliação são os conjuntos de professores, estudantes, funcionários e membros da comunidade externa especialmente convidados ou designados.

c) Os processos avaliativos seguem os procedimentos institucionais e se utilizam da infra-estrutura da própria instituição.

A avaliação institucional organiza os diversos instrumentos avaliativos de acordo com o princípio da integração. Os diversos estudos, reflexões e valorações são articulados em função da compreensão global da IES. A presente proposta, de uma avaliação institucional constituída basicamente pelo processo de auto-avaliação, que se completa com a avaliação externa, será - por sugestão da CEA - organizado por uma instância do MEC denominada de CONAES (Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior). Além disso, a avaliação institucional, tanto na dimensão interna, quanto na externa, incorpora as informações e os resultados de outros instrumentos, tais como o Censo da Educação Superior, o Cadastro das Instituições de Educação Superior, a avaliação feita pelas comissões da SEMTEC, a avaliação da Pós-Graduação, e propõem a criação de um novo instrumento em substituição ao ENC, o PAIDEIA – Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área, colocando-os numa perspectiva de globalidade. Assim, pensados em referência à totalidade, estes instrumentos deixam de ser fragmentados ou isolados e adquirem um significado de conjunto.

Coerente com o anteriormente tratado, o SINAES deve se fundamentar em princípios e objetivos francamente vinculados ao ideário público da educação superior. Deve envolver em ampla participação a comunidade educativa e membros da administração central.

3.1.1 Objetos e objetivos da avaliação institucional

O trabalho pedagógico e científico, em seu sentido técnico e formativo, e as atividades mais diretamente vinculadas aos compromissos sociais da instituição são o foco central da avaliação, tanto na dimensão interna quanto na externa. Porém, para um melhor conhecimento dessa dimensão acadêmica, filosófica e política da formação em sentido amplo, também é necessário compreender as relações sociais e as condições de trabalho, a eficiência administrativa e a eficácia dos processos interpessoais que se desenvolvem nas distintas instâncias. Também é imprescindível conhecer as condições de sustentabilidade e continuidade e todos os dados importantes da infraestrutura, especialmente aqueles mais diretamente relacionados com a pesquisa e com o ensino, como laboratórios, bibliotecas, equipamentos, instrumentos técnicos etc., sem nunca perder de vista as finalidades e objetivos primordiais da instituição educativa. É também de enorme importância a apreciação crítica dos fluxos de informação, bem como a análise do funcionamento das câmaras, conselhos, comissões e outras estruturas colegiadas da instituição.

Dentre os objetivos da avaliação se contam o de conhecer as fortalezas e os problemas da instituição, tratar da adequação de seu trabalho com respeito às demandas sociais, as clássicas e as novas, identificar os graus de envolvimento e os compromissos de seus professores, estudantes e servidores tendo em vista as prioridades institucionais básicas. Por isso, é necessário submeter à análise a questão de como estão se desenvolvendo o ensino, a formação profissional e cidadã, o destino profissional e social dos ex-alunos, a adequação dos critérios de aprovação e promoção de estudantes em seus cursos e de professores na carreira docente, a integração/desintegração entre teoria e prática, o que a instituição produz em face das necessidades sociais mais reclamadas em determinados momentos etc.

Não basta levantar as deficiências. É também muito importante identificar as qualidades e aspectos fortes da IES. Quanto aos problemas e carências, além da verificação e da constatação, é importante identificar as suas causalidades, explicitar as possibilidades reais para a superação e estabelecer as ações adequadas e os meios para a transformação desejada. Além dos assuntos próprios do ensino, dos currículos, das metodologias, da relação professor-estudante, em outras palavras, do universo do ensino e da pesquisa, tanto a comunidade interna quanto os pares e outros participantes externos devem buscar também conhecer e julgar o real processo de investigação, a eleição dos temas prioritários em conformidade com os compromissos fundamentais da instituição, a forma como se constituem os grupos de pesquisa, as necessidades de laboratórios, bibliotecas e outras estruturas básicas, a política de formação continuada dos docentes e pesquisadores, o interesse por intercâmbios e colaborações inter-institucionais, a relação com o setor produtivo e outros segmentos da sociedade, bem como com as associações científicas nacionais e internacionais.

3.1.2 Funções da avaliação institucional

Os processos avaliativos conduzidos individualmente pelas instituições também se vincularão a funções de regulação e de auto-regulação. Esses processos são básicos e, portanto, obrigatórios para que a instituição se integre formalmente ao sistema de educação superior, cumprindo as exigências concernentes a autorizações de funcionamento, credenciamento, recredenciamento, transformações e demais instrumentos legais. Em outras palavras, a auto-avaliação será o instrumento básico obrigatório e imprescindível para todos os atos de regulação, cujo exercício é prerrogativa do Estado. Por outro lado, toda regulação se fará de modo articulado à auto-avaliação.

A auto-avaliação também terá importantes funções de auto-regulação. Através dela, as instituições conhecerão melhor a sua própria realidade e poderão

praticar os atos regulatórios internos que considerem necessários para cumprir com mais qualidade e pertinência os seus objetivos e suas missões. Além de seus próprios estudos, também receberão as recomendações e indicações das Comissões de avaliação externa.

As funções mais importantes da auto-avaliação permanente são a de produzir conhecimentos, pôr em questão a realização das finalidades essenciais, identificar as causalidades dos problemas e deficiências, aumentar a consciência pedagógica e a capacidade profissional dos professores, tornar mais efetiva a vinculação da instituição com o entorno social e a comunidade mais ampla, julgar acerca da relevância científica e social de suas atividades e seus produtos, prestar contas à sociedade, justificar publicamente sua existência e fornecer todas as informações que sejam necessárias ao conhecimento do Estado e da população. Em uma breve formulação: auto-conhecimento para aumento do engajamento profissional, para fundamentadas emissões de juízos de valor e articulação de ações de melhoramento, tanto das pessoas envolvidas, quanto da instituição. Neste sentido, os processos de auto-avaliação devem ser permanentes, isto é, constituir-se como uma cultura internalizada nas estruturas e nas ações institucionais.

3.2 Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES: órgão coordenador e supervisor do SINAES

A CEA sugere ao MEC a criação da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior, cuja competência central será a de coordenar e supervisionar o SINAES, assegurando o adequado funcionamento da avaliação, o respeito aos princípios e orientações gerais, o cumprimento das exigências técnicas e políticas e as metas de consolidação do sistema avaliativo e de sua vinculação à política pública de educação superior. Sua função coordenadora do sistema dará respaldo político e técnico e legitimidade ao SINAES, além de assegurar por sua função supervisora o bom funcionamento e a melhoria do sistema mediante a capacitação de pessoal, organização sistemática de comissões de avaliação, recebimento e distribuição de relatórios, coordenação de pareceres, encaminhamento de recomendações às instâncias competentes, gestão para a interpretação sistemática de informações, garantia de preservação dos procedimentos gerais e comuns e divulgação ao público das análises consolidadas pelo sistema de avaliação da educação superior.

Há hoje amplo reconhecimento de que é prerrogativa do poder público assegurar a qualidade do ensino superior, cabendo-lhe não somente estabelecer diretrizes e patamares, mas também acompanhar e supervisionar o processo que ocorre no sistema de educação superior e nas instituições, estimular a correção de rumos através da meta-avaliação, isto é, avaliar o processo de avaliação em

curso, informar a sociedade e tomar as providências recomendáveis, quando couber.

A construção paulatina de padrão comum para o ensino e programas acadêmicos, a pesquisa e o incentivo à produção do conhecimento, os serviços de extensão à comunidade e o clima acadêmico em geral, considerando as diferenças de formatos institucionais vigentes, que oriente a formação em nível superior, cultural, técnica e cientificamente significativo e socialmente comprometido, requer a criação de uma instância nacional que alimente o aperfeiçoamento das instituições envolvidas com a oferta de educação superior, estimule a cultura avaliativa e, periodicamente, informe à sociedade a respeito do desenvolvimento do ensino superior, indicando avanços e problemas das diferentes áreas de formação, segundo os formatos institucionais existentes.

Esta instância nacional colegiada, órgão associado, mas autônomo do governo, que se articula com outros órgãos do poder executivo (SESu, SEMTEC, INEP e CAPES) é o núcleo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), e se constitui num elemento intermediário entre as políticas de educação superior estabelecidas pelo MEC e a sociedade.

3.2.1. Competências da CONAES:

- Institucionalizar o processo de avaliação a fim de torná-lo inerente à oferta de ensino superior com qualidade;
- Coordenar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES);
- Oferecer subsídios ao MEC para a formulação e execução de políticas de educação superior de médio e longo prazos;
- Avaliar a dinâmica e os mecanismos empregados na avaliação institucional, de áreas e de cursos;
- Facilitar o fluxo de informações e diálogo entre as instituições e as diversas instâncias do MEC.
- Fazer com que as IES avaliem, periodicamente, o cumprimento de sua missão institucional, a fim de favorecer as ações de melhoramento, considerando os diversos formatos institucionais existentes;
- Assegurar a articulação e a coerência dos instrumentos e das práticas, para a consolidação do sistema de avaliação da Educação Superior;
- Dar estabilidade e continuidade ao processo de avaliação institucional das IES, tendo como referência experiências avaliativas anteriores;
- Instituir Comissões para realizar a avaliação institucional externa, bem como as avaliações de áreas ou de cursos das IES;
- Receber, analisar e emitir parecer conclusivo sobre os relatórios de avaliação, encaminhando-os aos órgãos competentes do MEC;

- 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;
- Formular propostas para a superação das deficiências encontradas nas IES, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;
- Estimular a formação de pessoal para as práticas de avaliação da Educação Superior;
- Estimular a criação de uma cultura de avaliação nos diversos âmbitos da Educação Superior;
- Estabelecer intercâmbios com órgãos semelhantes de outros países, especialmente na América Latina;
- Divulgar, periodicamente, os resultados agregados da avaliação institucional, considerados os diversos formatos institucionais, área de conhecimento ou curso;
- Indicar avanços obtidos e dificuldades encontradas por formato institucional, área de conhecimento ou curso;
- Promover a articulação com os Sistemas Estaduais de Ensino, incluindo o fórum, a fim de estabelecer critérios comuns de avaliação e supervisão da Educação Superior;
- Organizar seminários para a discussão de temas relacionados à avaliação da educação superior.

3.2.2 Constituição e mandato da CONAES

A CONAES será composta de 12 membros, entre nomes reconhecidos nacional e internacionalmente como especialistas na área de avaliação da educação superior e, também, gestores de IES, preferencialmente com experiência concreta de coordenação ou execução de processos avaliativos e técnicos. Assim, um requisito fundamental para integrar a CONAES é a efetiva contribuição para o desenvolvimento da área de avaliação do ensino superior, consubstanciada em produção acadêmica ou técnica, experiência de gestão de processos avaliativos em IES ou em participação concreta em processos de avaliação da educação superior. Participarão desta Comissão, como membros natos, dirigentes das instâncias institucionais de supervisão e avaliação da Educação Superior da SESu, do INEP, da CAPES e da SEMTEC.

O mandato dos membros da CONAES, salvo o dos membros natos, deverá ser de quatro anos, permitida uma recondução para o período imediatamente subsequente, havendo renovação de quatro membros a cada dois anos. Para garantir a continuidade dos trabalhos, quando da constituição da CONAES, quatro dos

seus integrantes terão mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos por mais quatro anos.

A nomeação dos membros será feita pelo Presidente da República, por indicação do ministro da educação.

A CONAES elaborará o seu regimento, a ser aprovado pelo MEC, e deverá reunir-se, ordinariamente, pelo menos, a cada mês durante cinco dias. O regimento deverá prever mecanismos de acompanhamento de seus trabalhos e consulta à comunidade acadêmica e à sociedade.

A Comissão terá um presidente e um vice-presidente, ambos eleitos entre seus membros nos termos de seu regimento interno e terá uma secretaria geral.

3.3 Procedimentos Metodológicos da Avaliação Institucional

Para atingir esses propósitos, é necessário lançar mão de vários recursos metodológicos, muitas vezes de forma combinada. Simplificando, os procedimentos quantitativos são importantíssimos, mas, se únicos, são insuficientes. É imprescindível fazer uso também de metodologias qualitativas. Por exemplo, não basta saber quantos volumes há nas bibliotecas; mais importante é analisar a adequação dos livros e periódicos existentes à formação dos estudantes, tal como concebida, ou ainda, o seu impacto no ensino e na pesquisa, as condições de uso e acesso ao acervo, o tipo de cultura de leitura que está sendo consolidada, o que fazer para melhorar etc.. Dessa maneira, a avaliação poderá ajudar a instituição a identificar seus aspectos mais fortes, suas carências setoriais e necessidades gerais, definir as prioridades institucionais mais importantes, e elaborar as ações para o efetivo desenvolvimento institucional.

As ações da avaliação interna e externa devem realizar-se de forma combinada e complementar, em ambas devendo haver plena liberdade de expressão e comprometimento com a busca do rigor e da justiça. A instituição deve fazer um grande esforço para motivar a comunidade interna, bem como envolver vários setores da comunidade externa a participar dos processos avaliativos. O exame de fora para dentro pode corrigir eventuais erros de percepção produzidos pela adesão espontânea dos agentes internos, muitas vezes acostumados acriticamente às rotinas e mesmo aos interesses corporativos.

Um roteiro básico e comum a todas as instituições, adaptável no que couber ao perfil de cada uma delas, conforme as especificidades institucionais, será estabelecido tanto para a auto-avaliação quanto para a avaliação externa. Entretanto, esse roteiro não deverá ser entendido como uma camisa-de-força. De modo algum os temas do roteiro deverão ser vistos como itens para mera checagem, verificação ou constatação. Todos devem fornecer elementos para a compreensão da instituição e reflexão, tendo em vista o objetivo do aprofundamento e da melhoria

dos compromissos essenciais da IES. Assim, cada IES selecionará do roteiro apenas os itens que correspondam a suas atividades e de acordo com o seu Projeto Pedagógico Institucional. Por exemplo, uma universidade avaliará, necessariamente a pesquisa e a pós-graduação, além das outras dimensões, não cabendo isso a IES que se dedicam apenas ao ensino. Além de um roteiro mínimo comum a ser incorporado nos processos avaliativos de todas as IES – roteiro este a ser proposto pela CONAES — cada IES poderá propor seus próprios temas complementares e específicos, mais ajustados à sua realidade e a seus interesses.

3.3.1 Auto-avaliação das IES

O ponto de partida dos processos que constituem o sistema avaliativo se situa em cada instituição de educação superior. De acordo com lineamentos gerais e indicadores comuns, propostos mais adiante, e de outras decisões específicas, cada instituição realizará uma auto-avaliação, que se completa a cada três anos, e que será o primeiro instrumento a ser incorporado ao conjunto de instrumentos constitutivos do processo global de regulação e avaliação. O processo de auto-avaliação é de responsabilidade de cada instituição, que buscará obter a mais ampla e efetiva participação da comunidade interna nas discussões e estudos, sendo recomendável que nesse processo também conte, a seu critério, com a colaboração de membros da comunidade externa, especialmente de ex-alunos e representantes daqueles setores sociais mais diretamente envolvidos com a IES.

A avaliação em suas diversas dimensões é permanente, mas se realiza por ciclos, ou seja, apresenta periodicamente os seus resultados. O período estabelecido aqui para cada ciclo completo e para todas as instituições do sistema de educação superior é de, no máximo, três anos. Entretanto, anualmente as IES tornarão públicas as informações relativas a alguns aspectos do desenvolvimento de seu processo contínuo, especialmente as informações demandadas pelo Cadastro e pelo Censo da Educação Superior. Num primeiro momento de implementação do SINAES, o MEC definirá o cronograma e a agenda das auto-avaliações das instituições.

A auto-avaliação articula vários instrumentos:

- a) um auto-estudo segundo o roteiro geral proposto em nível nacional, acrescido de indicadores específicos, projeto pedagógico, institucional, cadastro, censo e
- b) o novo instrumento PAIDEIA.

Estes instrumentos conterão, conforme couber, a explicitação de informações quantitativas e a execução dos procedimentos qualitativos de interpretação e de valoração, que constituirão as bases de um Relatório consubstanciado de auto-avaliação. Este relatório deve conter todas as informações e demais elementos

avaliativos constantes do roteiro comum de base nacional, análises qualitativas e ações de caráter administrativo, político, pedagógico e técnico-científico que a IES pretende empreender em decorrência do processo de auto-avaliação, identificação dos meios e recursos necessários para a realização de melhorias, assim como uma avaliação dos acertos e equívocos do próprio processo de avaliação.

A auto-avaliação será realizada pela comunidade acadêmica interna, com a colaboração da comunidade externa, tanto de outras IES quanto de setores da sociedade organizada. Deve contar com ampla participação da comunidade interna, a quem, segundo decisões e normas estabelecidas institucionalmente, cabe definir o objeto, procedimentos, objetivos e usos do processo avaliativo, para compreensão e aprofundamento dos compromissos fundamentais da IES, levando em conta os lineamentos gerais e o roteiro básico elaborado pela CONAES. Destas ações resultará um conjunto estruturado de informações que permita uma imagem global dos processos sociais, pedagógicos e científicos da instituição e sobretudo identifique as causalidades dos problemas, as possibilidades e as potencialidades para melhorar e fortalecer a instituição. A ênfase deve ser dada aos processos de ensino, pesquisa e extensão, sempre que possível de forma integrada, mas tendo em vista a concepção de formação e de responsabilidade social nos termos definidos pelo Projeto Pedagógico Institucional (PPI). Também em função da formação e da responsabilidade pública é que devem ser avaliadas a gestão e a infraestrutura.

A auto-avaliação institucional deve ter, portanto, um caráter educativo, de melhora e de auto-regulação. Deve buscar compreender a cultura e a vida de cada instituição em suas múltiplas manifestações. As comparações devem ser, sobretudo, internas, devendo ser evitados os *rankings* e classificações através de notas, menções e distintos códigos numéricos, alfabéticos e outros. Todos os dados essenciais e pertinentes e as apreciações e críticas devem ser consolidados em relatórios, os quais, uma vez discutidos e aprovados pela comunidade, tornam-se documentos oficiais e públicos. Esses relatórios devem dar conta do desenvolvimento da avaliação institucional em sua vertente interna, combinando levantamento e organização de dados e apreciações valorativas, e constituir uma parte importante do material a ser examinado na avaliação externa, a ser realizada por Comissões designadas pela CONAES. Quanto mais ampla e dedicada a participação dos atores universitários, mais significativo poderá ser o processo de auto-avaliação em termos educativos. A auto-avaliação é, dessa forma, um processo social e coletivo de reflexão, produção de conhecimentos sobre a instituição e os cursos, compreensão de conjunto, interpretação e trabalho de transformação.

O relatório de auto-avaliação deve ser encaminhado à Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), que por sua vez o encaminhará à(s) Comissão/Comissões externa(s) de avaliação.

Comissões institucionais de avaliação

Para fins de operacionalização da avaliação institucional, especialmente em sua dimensão interna, recomenda-se a cada IES, a depender de suas características estruturais, constituir uma ou mais comissões para organizar os processos avaliativos, coordenar os debates, acompanhar sua execução, assegurar a unidade entre os diversos setores, garantir rigor, efetuar a edição final dos documentos, auxiliar na identificação dos problemas, das potencialidades e das ações que devem ser empreendidas, promover estratégias de sensibilização e de informação permanente, buscando sempre a criação e a consolidação de uma cultura de avaliação permanente, rigorosa e efetiva para o desenvolvimento institucional.

Recomenda-se que cada instituição constitua uma Comissão Central de Avaliação (CCA), vinculada ao conselho ou órgão colegiado superior, que representará a instituição em matéria de avaliação. De acordo com as características estruturais de cada IES, podem criadas também comissões setoriais de avaliação (CSA). Isso é necessário, sobretudo, para as universidades e centros universitários, que possuem atividades acadêmicas e científicas mais complexas e em muitas áreas do conhecimento. Nestas IES, cada Centro, Faculdade ou Curso, conforme for mais conveniente, devem constituir uma comissão própria, aqui chamada de setorial, devendo ser o elo de ligação entre a Comissão Central de Avaliação e a comunidade de cada setor. O formato de ambas as comissões será decidido pela instituição, assegurando a representação dos segmentos docente, discente e técnico-administrativo, de acordo com as formas organizacionais específicas e a complexidade de suas estruturas institucionais.

3.3.2 Avaliação Externa organizada do CONAES

Uma vez realizado um significativo processo de auto-avaliação e consolidação de um relatório consistente, detalhado e aprovado por suas instâncias superiores, a IES se submete a uma avaliação externa. Essa avaliação é feita por membros externos, pertencentes à comunidade acadêmica e científica, reconhecidos pelas suas capacidades em suas áreas e portadores de ampla compreensão das instituições universitárias nacionais e internacionais, designados pela CONAES. A quantidade e os formatos dessa(s) comissão(ões) depende do tamanho e dos perfis da instituição ou sua organização acadêmico-administrativa, a critério da CONAES. Para uma instituição pequena e de estrutura simples, poderá bastar uma única comissão, recomendando-se que haja especialistas em todos os cursos que estejam sendo avaliados. No caso de instituições maiores e mais complexas, como as universidades, se fazem necessárias diversas comissões, constituídas por áreas de conhecimento ou por Centros e atendendo aos princípios da interdisciplinaridade e da globalidade.

Os avaliadores externos devem sempre estar atentos aos critérios de participação, integração e de articulação das relações de caráter pedagógico e de relevância social, no ensino, na pesquisa e na extensão, no caso das universidades, e certamente no ensino nos demais tipos de instituição e em conformidade com o estabelecido no Projeto Pedagógico Institucional.

Não se pode perder de vista a dimensão institucional da avaliação. Assim, também a avaliação externa deve buscar a totalidade, a globalidade, mesmo quando analise setores determinados e específicos da instituição. Deste modo, o critério da interdisciplinaridade é importante em qualquer formato de comissão externa, bem como as possibilidades de análises específicas e globais.

A avaliação externa, coerente com a dimensão interna, é um importante instrumento cognitivo, crítico e organizador. Ela exige a organização, a sistematização e o inter-relacionamento do conjunto de informações, de dados quantitativos, de juízos de valor sobre a qualidade das práticas e da produção teórica de toda a instituição que está sendo avaliada. Por isso, as ações combinadas de avaliação interna e externa são processos importantes de discussão e reflexão com respeito aos grandes temas de política pedagógica, científica e tecnológica, bem como para tomadas de decisão, buscando o fortalecimento ou re-direcionamento de ações.

É recomendável que as comissões externas avaliem o conjunto de análises, estudos, pesquisas, discussões, informações, instalações, recursos humanos e materiais, elementos quantitativos e qualitativos de cada área, faculdade, departamento e curso em seus aspectos particulares e específicos, porém sempre relacionados com as estruturas acadêmico-científicas e administrativas mais amplas da IES. A atenção deve voltar-se a cada parte especificamente, porém também à relação dessa parte com a totalidade. Nesse sentido, é imprescindível que as comissões externas mantenham um forte sentido de interdisciplinaridade e de amplo conhecimento dos problemas de educação superior.

As Comissões externas deverão explicitar, em seus relatórios, os juízos de valor a respeito do global institucional e também, de modo particular, dos diversos aspectos e partes da IES. De modo preciso, indicarão os eventuais problemas detectados em alguns cursos e farão as recomendações para a superação das falhas e o aperfeiçoamento institucional. As recomendações e medidas sugeridas deverão ser consideradas pelas instituições e pelo governo, no que respectivamente couber.

A avaliação externa deve ser coerente com os objetivos da avaliação interna, mas ao mesmo tempo precisa de liberdade para poder fazer suas críticas e recomendações à instituição e aos órgãos do governo, intermediados pela CONAES, quanto às providências que devem ser tomadas para correção ou superação de problemas institucionais e fortalecimento do sistema.

Comissões de avaliação externa

As Comissões de Avaliação Externa serão constituídas pela CONAES para cada instituição/área/curso, variando o formato e o número de membros conforme os perfis institucionais. Para uma instituição complexa, é recomendável a constituição de várias comissões, atendido o critério de áreas de conhecimento. Para instituições de pouca complexidade, poderá ser suficiente uma ou duas comissões, a critério da CONAES.

As Comissões devem orientar suas atividades pelos critérios estabelecidos pelo SINAES. Assim, é imprescindível que sigam os lineamentos comuns e estejam acordadas com os objetivos gerais desse sistema, levando em conta as funções articuladas de regulação e avaliação educativa.

Os **procedimentos metodológicos da avaliação externa** devem conter uma boa margem de liberdade. Entretanto, para garantir uma certa coerência no desenho global da avaliação, é importante assegurar alguns pontos, como os seguintes:

- a) Análise crítica dos relatórios e materiais produzidos na auto-avaliação e demais documentos da instituição que tenham interesse para a avaliação institucional. Esses materiais devem estar disponíveis pelo menos um mês antes da visita dos avaliadores externos.
- b) Análise das principais instalações da IES, das faculdades e órgãos (laboratórios, bibliotecas, salas de aula, hospitais, departamentos, seções administrativas, campos experimentais, áreas de lazer, restaurantes etc.).
- c) Entrevistas com autoridades, conselhos, professores de distintas categorias, diretores, coordenadores, estudantes, técnicos, ex-alunos, empregadores, setores da população mais envolvidos e outros, a critério dos avaliadores externos.
- d) Elaboração de um relatório, contendo as principais idéias que obtiveram acordo entre os membros da comissão externa. A redação final e definitiva do relatório da comissão externa deve ser feita em um tempo máximo de um mês após a visita. Esse relatório deve conter os juízos de valor a respeito das atividades e condições reais de trabalho da IES/faculdade/área/curso e as propostas e sugestões para a superação das dificuldades e fragilidades institucionais. Não deve apresentar somente uma visão descritiva da situação avaliada; deve oferecer também uma pauta de políticas para a transformação da instituição. Ao final da visita, a Comissão externa discutirá com os membros da comunidade interna e externa as linhas gerais de suas observações.
- e) O envio do relatório para a CONAES, contendo análise detalhada e fundamentada da instituição/área/curso em todas as dimensões avaliadas e indi-

cando explicitamente as recomendações a serem encaminhadas aos órgãos superiores pertinentes, relativamente a ações de supervisão e regulação, quando e conforme couberem. Esse relatório desempenha um papel de grande importância: não só fornece as bases para informação da população, como também assessora o MEC e suas diversas instâncias (CNE, SESu, INEP, CAPES e SEMTEC) relativamente às funções de supervisão, regulação e demais políticas de ES.

Os relatórios das Comissões externas constituídas pela CONAES, tendo por base a análise do relatório da instituição avaliada e demais documentos disponibilizados e as visitas e entrevistas *in loco*, devem ser dossiês completos e detalhados, para efetivamente servirem aos principais interessados: a população, o MEC, a IES e a comunidade acadêmica e científica em geral. Os relatórios devem conter necessariamente uma análise dos pontos fortes, das principais carências e também das possibilidades e potencialidades da instituição. Deverão fazer recomendações explícitas às próprias instituições e aos órgãos do MEC, responsáveis pela consolidação do sistema de Educação Superior e por processos de regulação e de avaliação (CNE, SESu, INEP, CAPES e SEMTEC). Os relatórios deverão conter recomendações explícitas para o aperfeiçoamento institucional e também apresentar pareceres precisos a respeito das matérias de regulação, como nos casos de reconhecimento, credenciamento, recredenciamento, transformação etc. Se detectados aspectos que mereçam uma atenção especial, por exemplo, em um curso, seja por questões negativas ou excepcionalmente positivas, deve ser sugerida a constituição de uma outra comissão específica (ou mais de uma) para visita ao, e análise detalhada do curso identificado.

Após a aceitação formal dos relatórios pela CONAES, eles serão encaminhados às instâncias competentes do MEC, conforme o caso, e às instituições concernidas. A CONAES divulgará à sociedade, através do Cadastro das Instituições e por outros meios que julgar apropriados, as sínteses consolidadas do processo global realizado no âmbito do SINAES.

Os relatórios finais das Comissões externas serão encaminhados às IES para conhecimento. Estas poderão manifestar-se sobre o processo e os relatórios dentro do prazo de 30 dias. Esta manifestação será apreciada pela CONAES, que definirá o encaminhamento final para o MEC.

A avaliação externa, coordenada pela CONAES com a participação efetiva da comunidade acadêmica, é também um importante instrumento cognitivo, crítico e organizador, juntamente e coerentemente com a auto-avaliação. Ela exige a organização, a sistematização e o inter-relacionamento do conjunto de informações, de dados quantitativos, de juízos de valor sobre a qualidade das práticas e

da produção teórica de toda a instituição que está sendo avaliada. Por isso, as ações combinadas de avaliação interna e externa são processos importantes de discussão e de reflexão sobre os grandes temas de política pedagógica, científica e tecnológica. São igualmente fundamentais para a tomada de decisão com vistas ao fortalecimento e ao re-direcionamento de ações relativas à auto-regulação e à regulação estatal.

Com efeito, as comissões externas de avaliação, constituídas pela CONAES, têm uma função fundamental para a regulação do sistema. Elas é que emitirão os pareceres que servirão de base para as decisões sobre autorização, reconhecimento, credenciamento, recredenciamento, transformação etc., bem como as informações que constituirão fontes importantes dos relatórios e resultados a serem consolidados pela CONAES e divulgados à população em geral. Por isso, as comissões externas devem avaliar o conjunto de análises, estudos, pesquisas, discussões, informações, instalações, recursos humanos e materiais, elementos quantitativos e qualitativos de cada área, faculdade, departamento e curso, conforme o perfil institucional, em seus aspectos particulares e específicos, porém sempre relacionados com as estruturas acadêmico-científicas e administrativas mais amplas da IES, para oferecer informações e pareceres detalhados e bem fundamentados.

A atenção deve voltar-se a cada parte especificamente, porém também à relação dessa parte com a totalidade. Nesse sentido, é imprescindível que as comissões externas mantenham um forte sentido de interdisciplinaridade e de amplo conhecimento dos problemas de Educação Superior. Suas recomendações devem ser consideradas pelas IES e pelo MEC, no que respectivamente couber. Portanto, devem conter uma ampla visão descritiva da situação avaliada e sugerir uma pauta de políticas para a melhoria da instituição e do sistema.

Continuidade do processo: novo ciclo de avaliação

Um novo ciclo de avaliação será retomado pelas instituições após o recebimento do relatório preparado pela CONAES, que conterà os resultados do processo avaliativo encerrado. De modo especial, as instituições devem levar em conta as recomendações para a melhoria e, se for o caso, as explícitas determinações de medidas que devem ser tomadas ou as exigências a serem cumpridas. Este novo ciclo seguirá os mesmos procedimentos gerais do anterior, agora num novo patamar de análise e avaliação, devendo superar as deficiências verificadas e obrigatoriamente incluir o cumprimento das determinações exaradas pelo poder público no ciclo anterior. De modo particular e prioritário, as IES deverão, neste novo ciclo, responder a eventuais exigências que lhes tenham sido feitas, nos prazos estabelecidos.

3.3.3 Meta-avaliação: retroalimentação do sistema

Os processos de avaliação interna e os da externa devem ser constantemente avaliados, tanto pelas próprias IES quanto pelo MEC. As análises dos processos de avaliação e as recomendações específicas daí derivadas devem fazer parte dos respectivos relatórios. De modo especial, cada novo ciclo avaliativo deve levar em conta os acertos e eventuais equívocos do processo anterior. Por sua vez, a CONAES fará suas recomendações para o contínuo aperfeiçoamento dos processos de avaliação, buscando verificar questões como a sua adequação à complexidade institucional e à diversidade do sistema, a utilidade das recomendações para o aperfeiçoamento da instituições e a melhoria da qualidade acadêmica, a viabilidade dos métodos e instrumentos utilizados, a justeza e a confiabilidade dos resultados, entre outros.

3.4 Processos e Bases de Informação

3.4.1 Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (PAIDEIA)

O desenvolvimento dos processos formativos e as dinâmicas artísticas, científicas e tecnológicas de cada área do conhecimento serão avaliadas mediante processo aqui denominado PAIDEIA. Este processo prioriza o enfoque de movimento e de integração, buscando compreender não só o “estado da arte” em um determinado momento, mas, em especial, as dinâmicas e valores agregados em cada área do conhecimento. Desta forma, por exemplo, o PAIDEIA não se ocupa somente com a construção e a reprodução dos conhecimentos, mas também e principalmente com a relação de professores e estudantes com as ciências, as tecnologias e as artes, tanto em seus aspectos intrínsecos, como extrínsecos e sociais. Assim, o PAIDEIA se preocupa com as dinâmicas da formação, que deve ser crítica e criativa, do desenvolvimento e da inovação em cada área, considerando a interdisciplinaridade, as relações de fronteira, o significado social da formação, o valor público dos conhecimentos, os avanços das ciências, tecnologias e artes, na perspectiva da educação continuada e das exigências de toda ordem, que se renovam e que se complexificam a cada ano.

Articulado a outros instrumentos e inserido numa concepção de avaliação de caráter global e formativo, este processo terá como interlocutores preferenciais os estudantes, por corte de áreas e com os critérios, objetivos e características gerais da avaliação propostos no SINAES. Poderá, assim, contribuir para a compreensão e a melhoria de realidades mais amplas que o da simples verificação

de rendimentos. Para isso, ao menos três aspectos precisam ser assegurados a este processo:

- a) que esteja voltado à efetividade científica e social, e não basicamente à pretensão de medir e classificar;
- b) que seja capaz de compreender os dinamismos e as tendências da área;
- c) e que esteja integrado a um real sistema de avaliação, isto é, que se articule coerentemente com outros instrumentos avaliativos.

A avaliação que aqui vem sendo apresentada defende uma concepção que tenha sempre um objetivo educativo, isto é, uma concepção que seja formativa e construtiva, não unicamente mecanismo de controle. Portanto, o PAIDEIA deve ser dotado de uma racionalidade formativa para que efetivamente propicie elementos de reflexão e análises, sem a conotação mercadológica e competitiva, e sem dar margem ao estabelecimento de *rankings*.

Disso decorre também a idéia de que esta modalidade tente captar os dinamismos de cada área relativamente à sua formação, à evolução dos conhecimentos e às suas formas de intervir na sociedade.

A outra exigência se refere à integração: os diversos procedimentos avaliativos devem fazer parte de um sistema de avaliação que implemente de modo integrado as diversas concepções e práticas. No caso, o PAIDEIA deve se articular a outros procedimentos avaliativos mais amplos e tendentes à compreensão de conjunto dos cursos, das áreas, das instituições, do sistema, especialmente à avaliação institucional. A integração não diz respeito apenas aos instrumentos e à prática avaliativa. Os processos integrados de avaliação devem buscar construir e aprofundar a integração interna de uma área, mediante a criação de mecanismos de integração de professores, estudantes, atividades de ensino, pesquisa e extensão, conforme o tipo específico de organização acadêmico-administrativa.

O PAIDEIA será aplicado:

- a) a grupos amostrais de estudantes;
- b) em diferentes momentos do percurso dos estudantes (pelo menos dois), oferecendo elementos para o acompanhamento longitudinal das ações pedagógicas;
- c) no intuito de obter informações e proceder a análises sobre a evolução dos processos educativos em cada área do conhecimento e suas relações com a totalidade, especialmente nos aspectos de formação e de inovação.

Sua constituição deverá incorporar questões relacionadas ao domínio de aprendizagens e habilidades dos estudantes. Acrescentadas a essas, serão propostas

reflexões para a apreensão das relações entre as aprendizagens e os processos que as produzem ou dificultam. Os estudantes não demonstrarão somente seu desempenho acadêmico, mas farão ilações sobre como esse desempenho foi produzido, qualificando a evidência da aprendizagem.

Integrado ao sistema de avaliação, sem qualquer finalidade de estabelecer classificações e tampouco de pretender ser a expressão exata da qualidade de um curso ou mensuração das aprendizagens estudantis, este processo deve oferecer elementos para a análise das dinâmicas da formação cidadã/profissional dos estudantes, da situação e do desenvolvimento de cada uma das áreas de conhecimento.

Além da verificação do desempenho estudantil em conhecimentos básicos, competências e habilidades, o PAIDEIA propiciará análises sobre as percepções dos estudantes a respeito da relevância e da contextualização dessas aquisições no seu processo mais amplo de formação, bem como a respeito das inovações, diferenciações, experiências significativas no ensino, atitudes e tendências prevalentes em relação à construção e à aquisição de conhecimentos, principais políticas pedagógicas, expectativas profissionais, medidas de aperfeiçoamento mais comumente implementadas, marcas da formação que cada área vai produzindo e suas principais contribuições para o avanço da ciência e o desenvolvimento social etc.

A aplicação do Paideia, com base nas orientações da CONAES, obedecerá aos seguintes critérios:

- Para efeito do PAIDEIA se consideram quatro áreas, podendo haver subdivisões em cada uma delas: a) Ciências Humanas, Sociais, Letras e Artes; b) Exatas; c) Tecnológicas; d) Biológicas e da Saúde, cabendo à CONAES a deliberação final sobre a matéria.
- A cada ano o instrumento será aplicado a uma ou mais áreas, a critério da CONAES.
- O instrumento será aplicado, por amostra aleatória e por área, a estudantes de meio e de fim de curso de todas as instituições que ofereçam cursos de graduação na área avaliada.
- O instrumento tratará de articular aspectos gerais e comuns da área, e de cada curso em particular, buscando captar as marcas principais, as evoluções, tendências e inovações.
- Cada IES se adaptará ao instrumento de acordo com o formato de sua organização acadêmica.

Os estudantes, por grupos amostrais, constituem a fonte de informações tanto do ponto de vista de desempenho nas matérias de estudo, quanto nas percepções sobre a evolução da formação, currículo, práticas pedagógicas, infra-estru-

tura, projetos de inovação, pontos positivos e carências da área avaliada e dos seus cursos.

O PAIDEIA incluirá itens que informem a respeito do desempenho e das percepções dos estudantes relativamente a:

- Conteúdos básicos dos currículos da área;
- Formação, considerando o desenvolvimento do pensamento crítico e da atitude científica, a compreensão da complexidade e das novas tecnologias, a valorização da dimensão ética, a capacitação profissional e a educação continuada;
- Ações, estruturas e programas institucionais que favoreçam os intercâmbios, a cooperação, a articulação, a inter e a multidisciplinaridade, tendo em vista a área e as demais ciências;
- Compromissos da instituição e curso com o desenvolvimento da democracia e a superação de problemas da população;
- Compromissos e práticas do corpo docente quanto ao planejamento, ao clima psico-social, ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem, aos resultados do trabalho docente, à preparação teórica e prática, à comunicação, à relação com os alunos, ao interesse pela formação integral, etc.;
- Coerência do currículo (conteúdos, práticas, atitudes, estruturas) com o Projeto Pedagógico do Curso;
- Adesão dos estudantes aos processos inovadores e relação com a proposta pedagógica da IES e do Curso;
- Políticas e práticas institucionais que favoreçam a participação do estudante em atividades (administrativas, políticas, pedagógicas, culturais, científicas) conjuntas com os professores e de intervenção social.

Com tais características, o PAIDEIA é um processo que privilegia o objetivo de avaliar as dinâmicas e movimentos e não simplesmente o resultado final. Em nível nacional, busca oferecer informações periódicas a respeito 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. Para as instituições e os cursos, há de fornecer informações úteis e significativas para os processos de auto-avaliação, como subsídio para a reflexão sobre projetos pedagógicos, inovação pedagógica e tecnológica, organização curricular, definição de programas e metodologias.

Esse processo e seus resultados também devem constituir matéria de estudos, reflexões e discussões da avaliação institucional, interna e externa, para aper-

feioamento da formação e do conjunto de atividades acadêmicas e sociais dos cursos e das áreas.

3.4.2 Censo da Educação Superior

O Censo, conforme destacado anteriormente, é um instrumento independente que carrega um grande potencial informativo, podendo trazer importantes elementos de reflexão para a comunidade acadêmica, o Estado e a população em geral. Por isso, é desejável que os instrumentos de coleta de informações censitárias integrem também os processos de avaliação institucional, oferecendo elementos úteis à compreensão da instituição e do sistema. Os dados do Censo também farão parte do conjunto de análises e estudos da avaliação institucional interna e externa, contribuindo para a construção de dossiês institucionais e de cursos a serem publicizados no Cadastro das Instituições de Educação Superior.

3.4.3 Cadastro de Perfil Institucional

De acordo com as orientações do INEP e da CONAES, também serão levantadas e disponibilizadas para acesso público as informações do Cadastro das IES e seus respectivos cursos. Essas informações, que também serão matéria de análise por parte das comissões de avaliação, nos processos internos e externos de avaliação institucional, formarão a base para a orientação permanente de pais, alunos e da sociedade em geral sobre o desempenho de cursos e instituições.

3.5 Relatório da auto-avaliação nas dimensões interna e externa

Com base nesse roteiro de análise e considerando criticamente todos os instrumentos que constituem articuladamente a auto-avaliação, em suas dimensões interna, externa e de re-avaliação, as instituições preparam um detalhado e criterioso relatório. Este relatório deve fazer um amplo balanço crítico de todos os aspectos avaliados, consolidar objetivamente as informações relevantes, organizar todos os dados significativos e emitir os juízos de valor, resultantes das análises e debates realizados pela comunidade, sobre as suas atividades, situações, condições de processo e produtos, enfim, sobre todos os aspectos avaliados. O relatório, depois de passar por discussões nas diversas instâncias internas e externas da avaliação, deve ser formalmente aprovado pelo colegiado superior da instituição e oficialmente encaminhado à Comissão Nacional de Avaliação, do MEC.

4. Roteiro básico do processo de avaliação institucional: unidades de avaliação e elementos para a constituição de indicadores

Apresentamos a seguir um roteiro contendo as unidades básicas de avaliação, a ser utilizado (1) por todas as instituições em seus processos de auto-avaliação e (2) pelas comissões externas, com as devidas adaptações aos perfis institucionais e às características das áreas de conhecimento. Cada instituição orientará seu processo de avaliação seguindo, deste roteiro, os itens e indicadores que lhe forem pertinentes. Por exemplo, conforme anteriormente destacado, uma IES que não tenha pesquisa e pós-graduação não considerará esses itens em sua avaliação. Por outro lado, além destes, outros poderão ser incluídos por determinação de cada IES ou mesmo por decisão da entidade ou associação que a represente. Estas unidades de análise fornecem os elementos essenciais para a elaboração dos indicadores. Este roteiro e os indicadores que lhe correspondem serão constantemente aperfeiçoados e precisados, a partir das recomendações e de estudos da comunidade acadêmica e do MEC.

No roteiro a seguir constam os indicadores qualitativos. Os dados quantitativos a serem considerados deverão levar em conta informações usualmente produzidas e disponibilizadas nos sistemas de informação dos órgãos oficiais, especialmente os obtidos através do Censo e do Cadastro.

1. Missão (vocação, compromissos, finalidades, visão, objetivos da instituição). Elementos fundamentais do projeto institucional.

Identificar e avaliar as marcas que melhor caracterizam a instituição, definem sua identidade e indicam a responsabilidade social. Principais programas e processos que conferem identidade à instituição e melhor realizam suas finalidades e objetivos essenciais. Principais contribuições para o desenvolvimento da ciência e da sociedade. Características principais do clima acadêmico e psico-social da IES.

- Descrever a função central que a instituição se propõe a cumprir, segundo o projeto institucional.
- Analisar as práticas institucionais que concretizam a função central da instituição, identificando principais resultados, dificuldades, carências, possibilidades e potencialidades.
- Analisar a participação dos professores, estudantes e servidores na realização desse projeto institucional, identificando e avaliando as estratégias de motivação.
- Avaliar a pertinência do projeto institucional, tendo em vista as características do entorno social e as demandas objetivas da comunidade regional e

- da sociedade brasileira; de que maneira o contexto social, econômico e político interfere nas políticas e nas práticas informais da instituição.
- Avaliar em que medida os propósitos e fins formais e oficiais da instituição coincidem com os objetivos realmente perseguidos pelos professores e administradores.

2. Corpo de professores/pesquisadores. Descrever e qualificar esse conjunto de atores, com respeito à formação acadêmica e profissional, sua situação na carreira docente, programas/políticas de capacitação e desenvolvimento profissional, compromissos com o ensino, a pesquisa e a extensão, distribuição dos encargos, adesão aos princípios fundamentais da instituição, vinculação com a sociedade, concursos e outras formas de admissão na carreira docente etc.

- Avaliar a coerência (ou incoerência) da constituição e da formação do corpo docente com as funções essenciais da instituição.
- Avaliar as formas e a intensidade do envolvimento dos professores no cumprimento dos principais objetivos institucionais.
- Identificar e avaliar as políticas de formação continuada dos professores, mencionando quando for o caso os incentivos claramente estabelecidos na carreira docente e as principais carências e dificuldades.
- Avaliar a articulação/desarticulação entre professores das diferentes disciplinas, dos distintos departamentos, cursos, centros ou áreas.
- Políticas de capacitação contínua do corpo docente que estimulam as práticas de pesquisa e de reflexão individual e coletiva sobre a própria atividade.

3. Corpo discente. Descrever e qualificar o conjunto de estudantes, considerando como importante a questão da integração de alunos e professores de distintos níveis e sua participação efetiva na vida universitária. Parece ser importante conhecer também - para propor soluções - os dados sobre ingressantes, evasão/abandono, tempos médios de conclusão, formaturas, a realidade dos ex-alunos, as questões da formação profissional, a relação professor/aluno, a qualidade de vida estudantil etc.

- Avaliar a equidade da instituição relativamente a suas políticas de acesso, seleção e permanência de alunos.
- Avaliar a responsabilidade social da instituição relativamente a suas políticas de abertura e ampliação de vagas, considerando se respondem a cri-

térios de necessidades definidas pelas políticas públicas e pelo desenvolvimento das ciências, letras e artes ou a demandas de mercado.

- Examinar criticamente o conjunto das atividades e recursos institucionais em geral em termos do favorecimento também da auto-formação do estudante.
- Identificar e avaliar as medidas institucionais para incentivar a participação dos egressos na vida da instituição.
- Identificar e avaliar os principais indicadores da qualidade de vida estudantil no espaço institucional (lazer, cultura, atendimento à saúde, facilidade de acesso a pessoas, equipamentos e dependências físicas, participação na vida política, qualidade das relações humanas, condições ambientais...).
- Examinar criticamente a situação de trabalho dos egressos e eventuais interferências disso nas atividades institucionais.
- Avaliar a efetiva participação dos estudantes juntamente com os professores em atividades de ensino, pesquisa e extensão (modalidades, objetivos, incentivos para a criação de empresas-júnior e outros projetos conjuntos).

4. Corpo de servidores técnico-administrativos. Descrever e qualificar o conjunto dos servidores, considerando como importante a questão da integração dos atores da comunidade universitária, servidores, alunos e professores. Sua formação profissional, sua situação na carreira, programas/políticas de capacitação e desenvolvimento profissional, compromissos com a distribuição dos encargos, adesão aos princípios fundamentais da instituição, vinculação com a sociedade, concursos e outras formas de admissão na carreira etc..

- Avaliar a coerência (ou incoerência) da constituição e da formação do corpo de servidores técnico-administrativos com as funções essenciais da instituição.
- Avaliar as formas e a intensidade do envolvimento dos servidores no cumprimento dos principais objetivos institucionais.
- Identificar e avaliar as políticas de formação continuada dos servidores, mencionando, quando for o caso, os incentivos claramente estabelecidos na carreira e as principais carências e dificuldades.
- Avaliar o desempenho geral profissional dos servidores técnico-administrativos.
- Avaliar formas de ingresso e progressão na carreira.
- Avaliar programas que tenham como compromisso melhorar a qualidade de vida do servidor.

5. Currículos e programas. Concepção de currículo, organização didático pedagógica, objetivos, formação profissional e cidadã, adequação às demandas do mercado e da cidadania, integração do ensino com a pesquisa e a extensão, interdisciplinaridade, flexibilidade/rigidez curricular, extensão das carreiras, inovações didático-pedagógicas, utilização de novas tecnologias de ensino, relações entre graduação e pós-graduação etc..

- Avaliar a coerência/incoerência do conjunto de atividades educativas, em suas formas e conteúdos, com as funções essenciais da instituição.
- Avaliar os impactos dos currículos, programas e práticas pedagógicas nas atitudes críticas e investigativas, nas relações interpessoais, nos hábitos de estudo, na educação contínua, na participação ativa na vida da sociedade.
- Avaliar as práticas e atitudes pedagógicas, considerando se há maior ênfase na transmissão de informações (exteriores ao aluno) ou na experiência pessoal do conhecimento (participação do sujeito).
- Avaliar se os currículos e programas, em suas formas e conteúdos explícitos e implícitos, atendem às demandas atuais da ciência e da vida econômica e social.
- Avaliar se as relações interpessoais, o sistema de comunicação, a estrutura de poder, os hábitos e os códigos de comportamento produzem ou não um clima de respeito, confiança e satisfação.
- Avaliar a pertinência dos currículos (concepção e prática), tendo em vista os objetivos institucionais, as demandas sociais e as necessidades pessoais, em suas dimensões econômicas e culturais.

6. Produção acadêmico-científica. Análise das publicações científicas, técnicas e artísticas, patentes, produção de teses, organização de eventos científicos, realização de intercâmbios e cooperação com outras instituições nacionais e internacionais, formação de grupos de pesquisa, interdisciplinaridade, política de investigação, relevância social e científica etc.

- Avaliar a relevância e a coerência da produção de conhecimentos e de suas práticas relativamente aos propósitos essenciais da instituição, às exigências da ciência e às necessidades da população (relevância científica e social da ciência/produção de conhecimentos e técnicas).

- Julgar as políticas e práticas institucionais de pesquisa para a formação de novos pesquisadores.
- Considerar criticamente as políticas institucionais (quando houver) em que estejam claramente definidos as prioridades e os estímulos para o desenvolvimento da pesquisa.
- Avaliar a preocupação institucional em articular a pesquisa com as demais atividades acadêmicas (como, por exemplo, os mecanismos e os resultados pretendidos).

7. Atividades de extensão e ações de intervenção social - vinculação com a sociedade. O valor educativo da extensão, sua integração com o ensino e a pesquisa, políticas de extensão e sua relação com a missão da universidade, transferências de conhecimento, importância social das ações universitárias, impactos das atividades científicas técnicas e culturais para o desenvolvimento regional e nacional, relações com o setor público, com o setor produtivo e com o mercado de trabalho, participação de alunos, iniciativas de incubadoras de empresas, capacidade de captação de recursos, pertinência e equidade, ações voltadas ao desenvolvimento da democracia, promoção da cidadania, programas de atenção a setores sociais etc..

- Indicar a concepção de extensão e de intervenção social afirmada no projeto institucional e avaliar a efetividade de instrumentos, órgãos e normas de implantação e acompanhamento das ações.
- Avaliar a participação dos estudantes nas ações de extensão e intervenção social e o impacto disso em sua formação.
- Avaliar os impactos das atividades institucionais de extensão e intervenção social em questões como capacitação profissional de setores da comunidade, criação de postos de trabalhos, efeitos sobre salários.
- Avaliar os efeitos das atividades voltadas ao melhoramento do ensino formal e especialmente da educação básica;
- Avaliar a inserção de setores da comunidade nas novas tecnologias de informação e comunicação.
- Avaliar impactos das atividades da IES na qualidade de vida da população em aspectos como educação, saúde, lazer, cultura, cidadania, solidariedade, criação de organizações econômicas e sociais (cooperativas, ONGs, corais, centros de saúde, escolas, clubes...), participação em organizações sindicais e partidos, conhecimento dos códigos da vida social, inclusão social de setores marginalizados...

8. Infraestrutura. Análise da infraestrutura da instituição, em função das atividades acadêmicas de formação e de produção de conhecimentos. Considerar especialmente as salas de aulas, os laboratórios, as bibliotecas, restaurantes, áreas de lazer, transporte, tendo em conta o ensino, a pesquisa, a extensão e, de modo especial, as finalidades da Instituição.

- Avaliar os principais elementos da infra-estrutura, considerando se correspondem às necessidades institucionais, tendo em vista os propósitos oficiais que dizem respeito às funções públicas da instituição.
- Avaliar se há políticas formalmente estabelecidas para a adequação da infraestrutura aos fins, em relação à utilização dos equipamentos, bibliotecas, hospitais, restaurantes, laboratórios, campos experimentais, áreas esportivas e de lazer, espaços livres etc.

9. Gestão. Avaliar a administração geral da Instituição e de seus principais setores, na perspectiva da globalidade. Avaliar os meios de gestão para cumprir os objetivos e projetos institucionais, a qualidade da democracia interna, especialmente nos órgãos colegiados, as relações profissionais. Avaliar as políticas de desenvolvimento e expansão institucional. Pessoal administrativo: seu perfil, sua capacitação, políticas de melhora, quanto à qualidade de vida e qualificação profissional. Orçamento: eficiência e eficácia na utilização dos recursos, etc.

- Avaliar se os estilos de gestão e as estratégias de tomada de decisões têm ou não favorecido a conscientização dos papéis específicos, as relações sociais de trabalho, a promoção de valores e mecanismos de desenvolvimento institucional.
- Avaliar se predominam na gestão as finalidades educativas (formação de cidadãos e produção de conhecimentos) ou as rotinas burocráticas.
- Avaliar as práticas de publicização e divulgação de seus produtos e serviços.

10. Outros. Avaliar outros itens não mencionados e que sejam importantes para a instituição. Por exemplo, cursos não-universitários, cursos a distância, hospitais, teatros, rádios, atividades artísticas, esportivas e culturais etc., mas sempre tendo em vista as finalidades essenciais e a missão da IES.

5. O SINAES e as funções regulatórias do Poder Público

No entendimento desta Comissão, separam-se claramente as funções de avaliação e de regulação da Educação Superior. A avaliação, foco central da proposta ora apresentada, orienta-se para a missão institucional da educação superior. Sendo a missão das instituições de educação superior matéria de Estado - e não de governo, concebe-se a avaliação como um processo que procede sem desdobramentos de natureza controladora ou de fiscalização. Com transparência, no entanto, posto que ao Estado cabe garantir aos cidadãos a plena informação, por meio de variadas modalidades de aferição, sobre a qualidade, responsabilidade, dedicação acadêmica das instituições de ensino.

Ademais, há muito deveria o Estado estar mais dedicado à tarefa de aprimorar e corrigir os objetivos e o funcionamento das instituições de educação superior, visando o desenvolvimento de um sistema de ensino e pesquisa que se coaduna com as necessidades e interesses de uma Nação democrática e soberana. Neste sentido, carece o Poder Público de aperfeiçoar suas condições para o exercício da função regulatória do sistema educacional, realizando-a com objetiva dedicação, em paralelo à função avaliativa.

A função regulatória, conquanto visando criterioso ordenamento e desenvolvimento do conjunto de instituições de educação superior, não prescinde de atenção a cada qual. Faz-se com a explicitação de princípios e normas, atinentes a instituições públicas e a instituições privadas, e com a ação político-administrativa de governo. Esta deve se caracterizar pela absoluta transparência e superlativa obediência à obrigação de prover à sociedade toda informação sobre as demandas recebidas e as decisões do aparato governamental. A responsabilidade primeira é com a sociedade e com a plena informação dos cidadãos.

Com base nestas premissas, torna-se imperiosa uma re-orientação da política regulatória da educação superior e seus meios.

No que tange especificamente à política regulatória, uma atribuição originária da SESU, relevantes mudanças deverão ser implementadas. Com papel central na coordenação e execução da atividade regulatória, à SESU competem, dentre outras responsabilidades, os processos de autorização de novas IES e de cursos, bem como de reconhecimento de cursos e de credenciamento e reconhecimento institucional. Este papel deverá ser caracterizado fundamental e rigorosamente pela atenção a novo eixo político-estratégico.

Até o momento, a análise de condições e produção da educação superior teve seu foco direcionado para os cursos. A proposta é de que a política e a ação regulatória adquiram dimensões mais abrangentes; que focalizem as instituições, sem, no entanto, descuidar dos cursos. Isto implica ampliar a base conceitual e instrumental do marco regulatório.

Na Figura 2, a seguir, pretendeu-se representar simplificadamente as relações propostas entre o marco normativo, o processo de avaliação e o processo de regulação. À esquerda, situam-se os principais atores e seus instrumentos de produção normativa, que deriva da legislação; ao centro, destaca-se o SINAES – com seus atores e funções, do qual são derivadas informações e pareceres para o processo de regulação e para a auto-gestão da própria instituição. Dado o atual marco legal, exercem funções regulatórias em primeira instância no sistema de educação superior, a SESU e a CAPES, por meio de seus instrumentos institucionais de supervisão, de fomento e de sanções e punições; no plano mais alongado o Conselho Nacional de Educação (e nos sistemas estaduais de ensino os conselhos estaduais de educação). Estes entes e elementos todos contribuem para que o Ministério de Educação realize sua competência em âmbito nacional, por meio de políticas, diretrizes e de proposição ao Poder Legislativo.

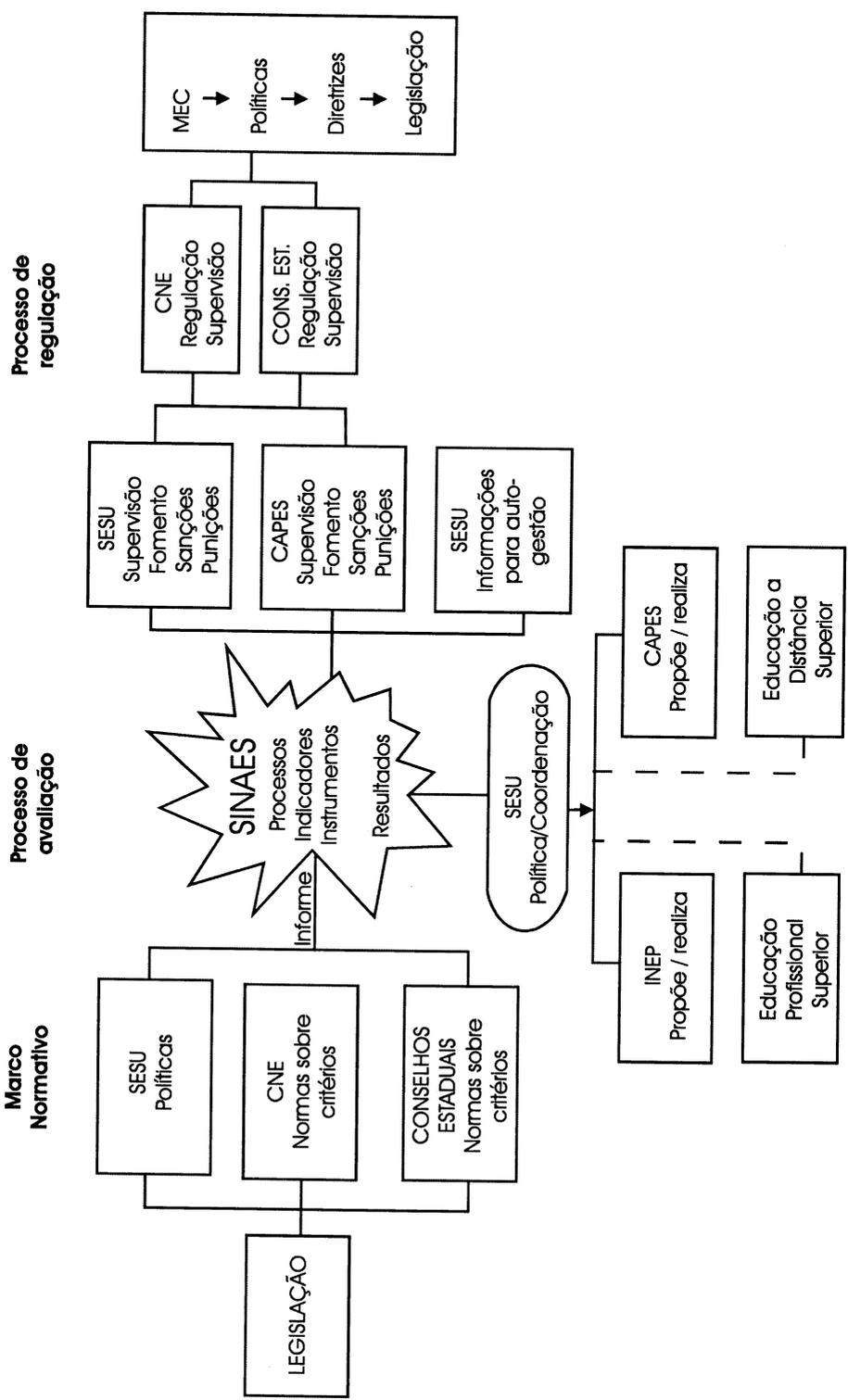
Toda regulação, independentemente do setor a que se refira, precisa lidar com regras de entrada, regras de permanência e regras de saída em um sistema. Obviamente, cada momento destes refere-se a responsabilidades, condições e exigências distintas, e exige processos de avaliação diferenciados.

Para a entrada de uma instituição de educação superior no sistema, o papel do governo é preponderante. Cabe-lhe a definição “ex-ante” de critérios e formas de apresentação dos propósitos e meios de que disporá a organização a qualificar-se como instituição de educação superior. Esta definição é fruto dos determinantes legais e de sua pauta política; aplica-se como regra e como prescrição.

Com efeito, reza a LDB que a autorização, reconhecimento e credenciamento dos cursos e instituições se dará por prazos determinados. Assim sendo, seja pelo prazo a ser apostado a cada ato e efeito de autorização ou de reconhecimento de cursos ou de credenciamento e recredenciamento de instituições, ou ainda pela própria relação gradual que guardam entre si estes processos, depreende-se que o processo regulatório precisa ter estabelecidas as três etapas - de entrada, permanência e “saída” – e ser norteado por diretrizes explícitas.

Dada a natureza da atividade educativa, os compromissos e as expectativas sociais e individuais que são inerentes aos direitos e deveres nela consubstanciados, o processo de entrada no sistema, ou seja de autorização de funcionamento de um curso e de credenciamento de uma instituição de educação superior, é crucial. Em razão disso, há que alterar substancialmente a forma como vem sendo concebida e organizada. A autorização, porta de entrada, entendida como um processo e não como um ato, será constituída por vários passos, complementares entre si. O primeiro deles, conducente à autorização inicial, é o de análise da proposta e avaliação preliminar, com verificação “in loco” das condições institucionais para o funcionamento dos cursos propostos. Por conseguinte, com o ato de autorização

Figura 2



de cursos em uma nova instituição de educação superior procede-se a autorização inicial desta, com todos os seus atributos – e não o seu credenciamento ou o da organização sua proponente, instituidora ou mantenedora. No caso de autorização de curso em instituição já credenciada, valerá também o exame das condições de funcionamento credenciadas e das exigidas para o novo curso.

Para a autorização de curso em nova instituição de educação superior, deverá ser apresentada proposta, ao órgão de sua jurisdição, contendo dentre outros elementos o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), no qual seja indicado, desde o primeiro momento, o conjunto de cursos e atividades que inicialmente pretende oferecer. Todas as propostas devem também conter justificativa de sua relevância social e viabilidade, que contemple indicadores sociais e econômicos, alguns destes a serem publicamente indicados pelas instâncias competentes.

Cada proposta merecerá análise e avaliação preliminar ou vestibular pela SESU, dando início ao processo de autorização inicial. Uma vez autorizada a funcionar, a IES deve preparar-se para, no prazo de três anos, em efetivo funcionamento, a realização do processo de avaliação para reconhecimento de seus cursos iniciais e para credenciamento como IES, o que inclui a aprovação de PDI para os próximos cinco anos.

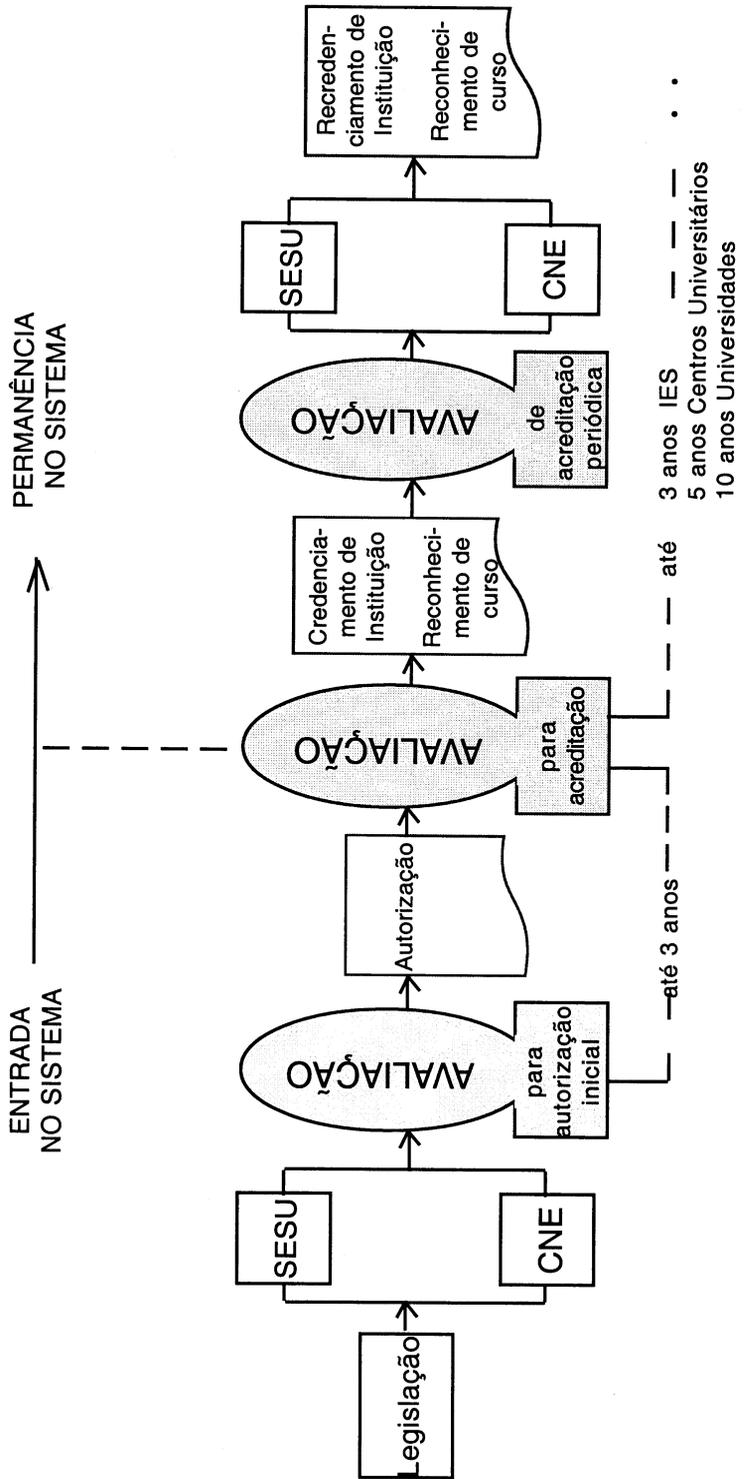
Portanto, a entrada no sistema de educação superior passa ser a entendida como um processo que dura cerca de três anos, dependendo do tempo de duração de seus cursos, o qual será concluído com ato reconhecimento dos cursos que estiveram funcionando a contento e de credenciamento da instituição. A partir deste momento, a instituição integra-se ao sistema de avaliações periódicas de acreditação, a primeira delas a ser concluída ao redor do oitavo ano, desde o início de atividades, ou seja a partir de três anos após o credenciamento inicial de uma instituição.

Com a Figura 3, na próxima página, pode-se compreender esta proposta de três tipos e momentos de avaliação que serão considerados para as funções regulatórias do sistema de educação superior.

Observe-se que já ao final do terceiro ano de atividades, toda a IES dever estar desenvolvendo sua avaliação institucional, da qual dependerá seu credenciamento e o reconhecimento de seus cursos. Neste processo, seu PDI será retrabalhado, à luz da realidade regional e de outros contextos, bem como da experiência no ciclo inicial de vida institucional, com perspectiva de continuidade.

Residem aqui fundamentais definições de política pública, caracterizadas por quatro marcos centrais. Primeiro, a autorização passa a ser um processo temporário que antecede o reconhecimento de cursos e o credenciamento da instituição; neste período, uma IES funcionará a título experimental, precário, sob mais atenta supervisão da SESU. Segundo, o foco para a avaliação e da supervisão passa a estar nas instituições. Terceiro, o PDI ganha renovada força, posto que deve ser

Figura 3



revisto ao final do terceiro ano, à luz da experiência no período que separa a autorização inicial do reconhecimento de cursos e do credenciamento institucional, caracterizando-se, portanto, como documento constituído por intenções, análise da experiência e auto-crítica, deixando de ser, como hoje, apenas uma carta de intenções. Quarto, o prazo para a primeira avaliação periódica, a contar do início do funcionamento, passa a ser de até oito anos, data a partir da qual obedecerá a ciclos temporais com posterior definição.

O conceito de entrada no sistema também se aplica para as instituições que pleiteiam um novo patamar ou categoria dentro do mesmo. Uma instituição isolada (Faculdade ou Instituto), ao pleitear a condição de Faculdades Integradas, por exemplo, terá uma avaliação para autorização inicial como Faculdades Integradas, portanto com as prerrogativas deste estágio organizacional no sistema. O que se analisará, então, são as condições e potencialidades para atingir o novo estágio - Faculdades Integradas. Ao ser considerada apta para o novo estágio, será autorizada a ingressar no mesmo. Neste sentido, deve percorrer a mesma trajetória de entrada, agora na nova fase a que se propôs, a caminho da avaliação para acreditação e posteriormente da avaliação para acreditação periódica. O mesmo deve ocorrer para ascensão a centros universitários, universidade ou outras categorias e formas que o sistema venha a reconhecer.

Cabe ainda indicar que os mecanismos e ações contidas nestes processos iniciais, todos essencialmente regulatórios, a cargo da SESU, serão complementados pelo apoio técnico do INEP. A visita inicial, de foco institucional, será realizada por comissão constituída por três técnicos, dois do cadastro do INEP e o terceiro, que a presidirá, indicado pela SESU.

Os formulários utilizados nesta visita serão aprovados pela SESU e processados pelo INEP. Este, dirigirá seu relatório final à Secretaria, onde o material passará por considerações de natureza própria à missão e responsabilidade institucional da SESU. O PDI, a Avaliação Institucional, a Avaliação das Condições de Ensino e os indicadores sócio-econômicos regionais, constituem elementos básicos deste processo. A análise da SESU não se baseará exclusivamente em pontuações, pesos e resultados quantitativos; repousará também na avaliação qualitativa que será provida pela comissão e pelo seu presidente, além dos outros instrumentos pertinentes. Embora estas fases de avaliação não estejam afetadas diretamente à CONAES, porque esta concentra-se nas avaliações periódicas das instituições e do conjunto do sistema, integram o SINAES e seus processos e critérios deverão manter consistência com os valorizados nos momentos avaliativos posteriores.

A IES requerente deverá arcar com os custos de todo o processo, caracterizado por avaliação e supervisão contínua, além de pelo menos duas visitas – a inicial e a de reconhecimento e credenciamento, no terceiro ano de funcionamento.

A SESU precisará constituir Comitê Assessor, por áreas de conhecimento, para a função de apoio técnico e analítico à sua atividade. Tais comitês poderão, se necessário, se subdividir em Câmaras Setoriais, mais especializadas. O parecer final sobre a autorização e o reconhecimento e credenciamento repousarão no relatório técnico e nas recomendações deste Comitê.

Esta proposta, que considerou preliminarmente o marco legal e a experiência e características da política de avaliação da educação superior vigente, aponta para a uma reorientação de concepções e formas nas funções avaliativas e regulatórias sob jurisdição do Ministério da Educação, visando mais atentamente à democratização e à qualidade da educação superior no Brasil.