

A nova proposta para a avaliação da educação superior: notas para uma discussão serena.¹

RICARDO CHAVES DE REZENDE MARTINS*

Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, Professor da Universidade de Brasília.

Resumo: Este breve artigo, destacando alguns pontos importantes da proposta do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), apresentada pela Comissão Especial designada pelo MEC em 2003, pretende evidenciar que esse sistema constituirá uma importante evolução nos procedimentos de avaliação, aproveitando as experiências positivas já desenvolvidas no Brasil e abandonando aquelas já ultrapassadas.

Palavras-chave: SINAES; Avaliação; Regulação; Educação Superior.

The New Proposal for Evaluating Higher Education: Notes for a Serene Discussion

Abstract: This brief paper discusses a few important aspects of SINAES – the new Brazilian System of Higher Education Evaluation, proposed by a special commission constituted by the Brazilian Ministry of Education in 2003. The purpose of the paper is to argue that this system represents an important evolution in terms of evaluation procedures, making use of positive Brazilian experiences and rejecting those that are outdated.

Key words: SINAES; Evaluation; Regulation; Higher Education.

Tenho acompanhado com interesse os debates (ou talvez fosse melhor denominá-los embates) que vêm ocorrendo após a divulgação, pelo MEC, do relatório a ele apresentado pela Comissão designada para elaborar proposta para a avaliação da educação superior no Brasil, da qual fui membro.

Penso que as discussões nem sempre estão considerando os contornos reais do que está proposto e sua relação com o que hoje se encontra implantado. Também não estão levando em conta que os atuais procedimentos necessariamente haveriam de ser revistos, em função das limitações decorrentes da gradativa universalização de sua própria aplicação. E não estão evidenciando que a proposta apresentada não representa uma negação do passado, mas antes pretende aproveitar as experiências positivas e abandonar as negativas ou as ultrapassadas já realizadas no País. Vou examinar estas questões passo a passo.

1 Este trabalho foi escrito logo após a divulgação do relatório da Comissão Especial de Avaliação e no auge dos debates travados sobretudo por meio de artigos de jornais.

1. Em novembro de 1995, foi aprovada a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que prevê (está em vigor) a existência dos seguintes procedimentos:

a) avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior; b) inclusão obrigatória, nessas avaliações periódicas, de exames nacionais com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso (trata-se do “provão”); c) divulgação dos resultados das avaliações, inclusive dos exames; d) obrigatoriedade de prestação dos exames pelos alunos, como condição para obtenção de diploma; e) introdução gradativa dos cursos no processo de aplicação dos exames nacionais.

2. Um ano depois, foi aprovada a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que prevê (também está em vigor) a existência dos seguintes procedimentos: a) processo nacional de avaliação do rendimento escolar, em colaboração com os sistemas de ensino; b) processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas de ensino; c) autorização, reconhecimento, credenciamento, supervisão e avaliação, respectivamente, de cursos e estabelecimentos; d) prazos limitados e renovação periódica, após processo regular de avaliação, de credenciamento de instituições e de autorização e reconhecimento de cursos.

3. Deste quadro legal, decorreu a implantação de alguns procedimentos, dentre eles o exame nacional de cursos (o “provão”), a avaliação das condições de ensino (inicialmente denominada de condições de oferta) e a avaliação institucional voltada para credenciamento e renovação de credenciamento de centros universitários. Não chegou a ser desenvolvido nenhum procedimento para a renovação do credenciamento das universidades e das instituições isoladas.

Que aconteceu? Foram sendo gradativamente desenvolvidos instrumentos, cuja elaboração técnica aqui deve ser reconhecida, assim como a competência das comissões de especialistas por ela responsáveis, mas jamais ficou clara uma visão global, um quadro de conjunto que caracterizasse, sob uma perspectiva integrada, o processo nacional de avaliação mencionado na legislação e atualmente regulamentado pelo Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001. De certa forma, pode-se afirmar que foi privilegiada a lógica de verificação e do controle, mais do que a da avaliação propriamente dita, se considerado que, para ser assim denominado, o processo necessariamente deveria incorporar, de modo interativo, etapas de auto-avaliação. Esta é apenas tangencialmente considerada nos procedimentos então elaborados.

4. Que está então sendo proposto agora? A proposta da Comissão é a de um sistema abrangente que integre auto-avaliação e avaliação externa, avaliação

institucional e avaliação de cursos, periodicamente realizadas. E em bases bastante semelhantes ao que ocorre em outros países. Não há aí nenhuma iniciativa fora da realidade, mas uma proposta comprometida com a transparência e fundamentada nas diretrizes gerais já estabelecidas na legislação. E que aproveita, inclusive, instrumentos existentes, como os da avaliação das condições de ensino (ACE), embora lhes sugira alguns aperfeiçoamentos. E bastante original, pois reúne em um sistema integrado, diferentes processos e instrumentos de avaliação.

Pode-se afirmar que foi privilegiada a lógica de verificação e do controle, mais do que a da avaliação propriamente dita.

5. Mas há uma mudança de direção importante. Altera-se a lógica do processo, que deixa de ser simplesmente uma verificação verticalmente realizada (do MEC para as instituições e cursos), para ser uma avaliação compreensiva e pedagógica (que parte da instituição e a ela retorna, em um processo que passa pela ação mediadora e reguladora do Poder Público). De todo modo, pode-se dizer que este seria necessariamente o rumo a ser seguido pela implantação gradual do todo o processo de avaliação da educação superior no País.

6. Então, qual é o ponto real de embate? Parece ser o exame nacional de cursos (ENC). Ele deve pois ser esmiuçado. Para que foi instituído? Imagina-se que para saber o quanto os alunos da graduação aprenderam ou deixaram de aprender ao final de seus cursos. Em resumo, uma medida do nível de resultados de aprendizagem obtidos, como um indicador, dentre outros, para a avaliação da qualidade dos cursos. Como consequência, espera-se que seus resultados promovam a melhoria da qualidade onde ela não se encontre satisfatória. Pergunta-se: para ter esta “medida de qualidade”, é necessário realizar os exames todos os anos? Um ano é um período suficiente para implementar medidas significativas que permitam perceber mudanças? Uma resposta possível é a seguinte: no início, é bom que seja anual, para traçar perfis, pela repetição de resultados, que levem a revisões e mudanças. De fato, em vários processos foi assim. A avaliação da pós-graduação promovida pela CAPES, por exemplo, iniciada em 1977, foi anual até 1984, quando tornou-se bienal. A partir de 1995, passou a ser trienal.

7. Certamente há de ser reconhecido que, em inúmeras situações, a realização do ENC teve impacto na melhoria das condições de ensino de vários cursos de graduação. Ocorre que a realização anual do ENC para todos os alunos, de todos os cursos/habilitações, na forma como atualmente aplicada, parece tornar-se inviável,

pela sua multiplicidade, diversidade e quantidade, em constante crescimento. E mais: torna-se impossível sua efetiva integração, no espaço de um ano, com a avaliação das condições de ensino, em especial para os cursos cujos alunos apresentem desempenho inferior nos exames. E, afinal de contas, para se ter uma avaliação dos cursos, que produza impacto e gere ações de melhoria pelas instituições ou mesmo de controle por parte do Poder Público, não é necessário um exame anual.

A proposta da Comissão é a de um sistema abrangente que integre auto-avaliação e avaliação externa, avaliação institucional e avaliação de cursos, periodicamente realizadas.

8. A Comissão propôs a manutenção de um exame que irá se realizar de dois em dois anos, para as diferentes formações, consideradas dentro das grandes áreas do conhecimento em que se inserem. Observe-se que tal exame deverá adentrar necessariamente em questões específicas das diferentes formações profissionais oferecidas nos cursos superiores. A proposta tem ampla

abrangência pedagógica, buscando contemplar, além do domínio de conteúdos e da aquisição de habilidades e competências, também indicadores de significado da aprendizagem para os estudantes e de inovação, isto é, de dinâmica permanente e renovadora no ensino. Nada disto é absurdo ou alheio a um trabalho consistente na educação superior. E tampouco desconsidera que os exames nacionais aplicados nos últimos anos, juntamente com os questionários respondidos pelos estudantes, apontavam nesta direção. Além disso, propõe-se que sejam aplicados exames para alunos em meio e ao fim de curso. Uma noção de processo/resultado que, em princípio, permitirá aos cursos fazer correções de rumo ao longo da trajetória de seus estudantes e não apenas depois que eles já tenham concluído seus estudos.

9. Para aferir o nível de aprendizagem em um dado curso, não é preciso submeter todos os estudantes a um exame, embora para os objetivos nacionais pretendidos, todos os cursos devam participar obrigatoriamente do processo. Uma amostra aleatória de estudantes, representativa de cada curso, apresenta resultados igualmente consistentes, se o objetivo é efetivamente saber o que acontece no curso e não o que ocorre com cada aluno. Esta possibilidade técnica vai ao encontro de uma outra questão: a realização dos exames com períodos bienais ou ainda mais dilatados, torna indispensável a alteração da Lei nº 9.131/95, que condiciona a obtenção do diploma à realização do exame pelo estudante. Se a periodicidade de realização dos exames passa a ser plurianual, para cada área/curso, colocá-la

como requisito para obtenção do diploma torna-se inviável. É verdade que esta alteração acaba com o único elemento de força que obriga os estudantes a comparecer ao local do exame, ainda que seja para devolvê-lo em branco, como no caso dos boicotes verificados. Mas a compulsoriedade não é a única possibilidade de integrar os estudantes em um processo de avaliação. E com certeza não é a melhor. O desafio será o de garantir a seriedade e adequação técnica na seleção das amostras em cada curso e a adesão dos estudantes selecionados. E este me parece seria inevitavelmente o caminho a ser trilhado.

10. Finalmente, cabe discutir a questão da divulgação dos resultados. Não há dúvida de que ela precisa acontecer. Mas de uma forma que dê à sociedade a idéia correta do que está acontecendo. Para a população em geral, a escala de “A” até “E” é lida como “A” sendo excelente e “E” como ruim ou péssimo. E isto não corresponde à realidade dos fatos. Em muitas áreas, o desempenho dos estudantes no ENC é extremamente modesto, abrindo duas possibilidades: ou o ensino está, em geral, ruim ou então o instrumento (a prova) estava inadequada. E tais questões não são discutidas na sociedade. O modo de divulgar, portanto, muitas vezes induz a equívoco.

Uma amostra aleatória de estudantes, representativa de cada curso, apresenta resultados igualmente consistentes, se o objetivo é efetivamente saber o que acontece no curso e não o que ocorre com cada aluno.

11. A proposta ora apresentada dá clara ênfase a que os resultados sejam divulgados. Aliás, o compromisso da proposta é com a transparência e com a publicidade. Dado um conjunto de itens observados na avaliação realizada, poderá ser perfeitamente apresentado o resultado por instituição, por área e por curso. Tudo dependerá dos objetivos da avaliação e, sobretudo, da consistência das políticas de desenvolvimento educacional que dela deverão resultar.

Penso ser oportuno que estas alternativas de futuro sejam discutidas de modo tranqüilo, pelo bem da qualidade da educação superior brasileira.