

O ensino superior e o processo oficial de avaliação

Maurício Garcia*, out./2005

Contexto histórico

No Brasil, até o início da década de 90, não existiam iniciativas expressivas para a avaliação do ensino superior em âmbito nacional. A década anterior fora finalizada marcada pelo famoso incidente da publicação, em 1988, da lista dos professores improdutivos pela Folha de São Paulo, fato que provocou reações acaloradas de ambos os lados. Foi somente em 1993, na gestão do então Ministro da Educação Murilo Hingel do Governo Itamar Franco, que surgiu a primeira proposta mais substancial para a avaliação, o chamado PAIUB - Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras. Apesar do pioneirismo da iniciativa, o programa nasceu com uma série de problemas, como, por exemplo, não incluir no processo as instituições não universitárias (faculdades e institutos isolados) e pelo elevado grau de corporativismo. Isso ficava claro tanto pelo caráter de adesão voluntária ao PAIUB, quanto pela blindagem da instituição que se submetia ao mesmo, garantida pela "não-premiação ou punição", termos expressos claramente nos propósitos do programa.

Durante todo o processo, o governo foi considerado como um parceiro e as universidades, particularmente as federais, assumiram o papel principal no programa. A própria regulamentação do programa normatizava que ao MEC cabia o papel de "coordenador articulador e de agência financiadora da avaliação institucional, assumindo [...] a posição política de parceiro das universidades". Em outras palavras, o governo federal era bem-vindo como um parceiro desde que ele não estabelecesse nenhum tipo de condição como consequência dos resultados da avaliação.

A vida do PAIUB foi muito curta, em termos reais durou menos de dois anos. Com a posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, o PAIUB foi sendo progressivamente desconsiderado e oficialmente foi desativado em 2002, pelo Decreto MEC n. 3.860.

Com a nova gestão do então Ministro Paulo Renato de Souza surgiu, em 1996, o Exame Nacional de Cursos (ENC), apelidado de "Provão", que ao lado da "Avaliação das Condições de Oferta", posteriormente rebatizada de "Avaliação das Condições de Ensino", compôs o novo modelo da avaliação do ensino superior, introduzindo o conceito de avaliação do chamado "produto final".

O "Provão" foi alvo de muitas críticas, sobretudo por parte daqueles que o consideravam como superficial, por levar em conta apenas a avaliação do aluno e não da instituição. Ainda assim, o exame foi realizado durante oito anos, com expressiva adesão. Todavia, com a posse do Presidente Lula, em 2003, um duro golpe foi desfechado no ENC. Em 2004, ele foi oficialmente desativado pela Lei 10.861, sendo substituído pelo Exame Nacional de Avaliação do Desempenho dos Estudantes – ENADE.

Na realidade, a Lei 10.861 criou não apenas o ENADE, mas também o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES, resgatando alguns conceitos do

antigo PAIUB e incorporando os conceitos de avaliação dos estudantes e dos cursos. Sob a coordenação de uma comissão (CONAES – Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior), a principal característica do SINAES é o tripé de sua composição, baseado em três elementos:

- 1) Avaliação institucional
- 2) Avaliação dos cursos
- 3) Avaliação dos estudantes (ENADE)

Reflexões e cuidados

O SINAES nasce, assim, como uma consolidação das iniciativas anteriores, ou seja, o PAIUB inspira o primeiro elemento do SINAES, a Avaliação das Condições de Ensino inspira o segundo e o ENC/Provão inspira o terceiro. Entretanto, ainda há muitas janelas a serem preenchidas e perguntas a serem respondidas no que se refere ao sistema. Na verdade, o que todos desejam é que ele seja algo perene, como política de estado, e não fruto da iniciativa desse ou daquele governo. A educação brasileira só irá avançar se conseguir solidificar seus processos de forma a não haver rupturas profundas a cada mudança de governo.

Neste sentido, algumas ponderações devem ser feitas. Em primeiro lugar, é fundamental superar a polarização que existe entre o ensino público e ensino privado. Nos países mais desenvolvidos essa polarização não existe e é absolutamente irrelevante se a instituição é pública ou privada. No Brasil, infelizmente criou-se a cultura que as instituições públicas são boas e as privadas são ruins e interessadas exclusivamente em obter lucros astronômicos com a exploração da atividade. Nos Estados Unidos, por exemplo, instituições como Harvard e Stanford são privadas e ninguém leva esse fato em consideração para avaliar sua qualidade.

A universidade pública é um dos principais patrimônios do país e deve ser defendida, protegida, apoiada e estimulada. É difícil encontrar que seja contra isso. Entretanto, isso não significa que não deva existir o ensino superior privado. Um não elimina o outro e eles não são inimigos. O Brasil apresenta uma das piores taxas de acesso ao ensino superior do mundo. Por mais que o sistema tenha se expandido nos últimos anos, ainda há muito a ser feito. Para se aproximar de uma taxa de acesso como a da Argentina e do Chile, será necessário quase dobrar o número de estudantes no ensino superior.

Sabe-se, todavia, das profundas limitações orçamentárias que o Brasil possui para que essa expansão possa ser feita exclusivamente por instituições governamentais. Proporcionalmente, o Brasil até gasta uma boa soma de recursos de seu PIB, com taxas próximas aos países mais desenvolvidos. Acontece, porém, é que o PIB brasileiro é muito baixo e, assim, os valores absolutos não conseguem atender a demanda da sociedade brasileira.

A participação da iniciativa privada nesse segmento é, dessa forma, não apenas bem-vinda como também indispensável. Não fosse ela, três quartos dos estudantes de ensino superior no Brasil ficariam sem acesso a esse nível de educação. Assim, todas as iniciativas que criarem obstáculos ou dificuldades para esse setor irão desmotivar os

investimentos educacionais e fomentarão o desvio desses capitais para outros mercados.

Protocolo de compromisso

Os processo de avaliação do ensino superior precisam, dessa forma, ter o caráter inclusivo e positivo. Cada instituição que for fechada por falta de qualidade será um passo atrás na expansão do setor educacional. Isso não quer dizer, todavia, que más instituições não devam ser punidas e que o sistema deva ficar solto, exclusivamente à mercê do mercado.

Para se entender a importância do processo de avaliação neste contexto, é interessante fazer um paralelo com o processo de avaliação dos alunos. Para tanto, deve-se inicialmente responder à seguinte pergunta: qual é o objetivo de todo professor?

Aqueles que amam o magistério e que têm a verdadeira veia de professor sabem que o objetivo é sempre que o aluno aprenda e se desenvolva. Um bom professor nunca deseja, sem necessidade, reprovar seus alunos. São péssimos os exemplos daqueles professores que se orgulham de ter reprovado metade da classe, cantarolando o fato pelos corredores da universidade, no intuito de demonstrar como são fortes e rigorosos. É uma pena que isso de fato ocorra. Tais professores deveriam se envergonhar, pois algo de muito grave deve estar acontecendo. Não quero dizer que todos alunos deveriam ter sido aprovados. Se for realmente preciso, o professor deve reprovar tantos quantos forem necessários, a classe inteira se for o caso. Mas isso não pode ser motivo de orgulho, ao contrário, o bom professor deve se entristecer com o ocorrido e, humildemente, procurar compreender detalhadamente os motivos relacionados, aonde o sistema falhou, pedindo ajuda quando preciso. Só assim ele poderá melhorar e adotar as medidas indispensáveis para que o problema não volte a acontecer.

Pensando de forma análoga, o SINAES precisa ter, antes de tudo, um papel didático. Ele, se for adequadamente conduzido, poderá ser um grande instrumento de melhoria da qualidade das instituições, sejam públicas ou privadas. Ferramentas para isso estão até previstas, como é o caso do chamado "Protocolo de Compromisso", previsto no Artigo 10 da Lei 10.861:

Art. 10. Os resultados considerados insatisfatórios ensejarão a celebração de protocolo de compromisso, a ser firmado entre a instituição de educação superior e o Ministério da Educação, que deverá conter:

I - o diagnóstico objetivo das condições da instituição;

II - os encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pela instituição de educação superior com vistas na superação das dificuldades detectadas;

III - a indicação de prazos e metas para o cumprimento de ações, expressamente definidas, e a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes;

IV - a criação, por parte da instituição de educação superior, de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso.

§ 1º O protocolo a que se refere o caput deste artigo será público e estará disponível a todos os interessados.

§ 2º O descumprimento do protocolo de compromisso, no todo ou em parte, poderá ensejar a aplicação das seguintes penalidades:

I - suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação;

II - cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos;

III - advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de ensino superior.

§ 3º As penalidades previstas neste artigo serão aplicadas pelo órgão do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão da educação superior, ouvida a Câmara de Educação Superior, do Conselho Nacional de Educação, em processo administrativo próprio, ficando assegurado o direito de ampla defesa e do contraditório.

§ 4º Da decisão referida no § 2º deste artigo caberá recurso dirigido ao Ministro de Estado da Educação.

§ 5º O prazo de suspensão da abertura de processo seletivo de cursos será definido em ato próprio do órgão do Ministério da Educação referido no § 3º deste artigo.

Como se pode ver, a lei do SINAES têm no chamado "Protocolo de Compromisso" talvez uma de suas ferramentas mais valiosas para se contribuir efetivamente para a melhoria da qualidade da educação superior brasileira. Mas, como qualquer ferramenta, o resultado final depende totalmente da habilidade com que ela for usada além da justeza, equidade, imparcialidade, clareza e transparência do processo.

* Maurício Garcia (mgarcia@anhemi.br) é médico veterinário, PhD, Vice-Reitor da Universidade Anhembi Morumbi e membro titular da CONAES – Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior.