

Stela Maria Meneghel

Entrevista realizada no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Brasília, DF, em 25 de janeiro de 2015

Fabiane Robl*

Paulo Eduardo Dias de Mello**

Claudia Sapag Ricci***

Claisy Marinho-Araújo****

Transcrição: Claisy Marinho-Araújo (UnB) e Fabiane Robl (USP)

RESUMO

A entrevista discute o processo de Avaliação da Educação Superior no Brasil, sobretudo a história da criação da Comissão Especial de Avaliação (CEA) e da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), além de problematizar a formulação das políticas de avaliação. **Stela Maria Meneghel** é Coordenadora Geral de Controle de Qualidade da Educação Superior da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Bacharel e licenciada em Letras (1987), mestre em Educação (1994) e doutora (2001) pela Universidade Estadual de Campinas

ABSTRACT

The interview addresses the Higher Education Assessment process in Brazil, particularly the history of the creation of the Special Commission Assessment (SCA) and the National Commission for Higher Education Assessment (NCHEA), moreover it discusses the formulation of assessment policies. **Stela Maria Meneghel** is General Coordinator of Quality Control of Higher Education Evaluation of Higher Education Board of the Anísio Teixeira National Institute of Educational Studies (Inep). She holds a bachelor degree in Letters (1987), Master of Education (1994) and PhD (2001) from the University of Campinas (Unicamp), with postdoctoral

* Doutora em Educação. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, SP, Brasil. fabiane.rob@gmail.com

** Doutor em Educação. Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Ponta Grossa, PR, Brasil. paulodemello04@gmail.com

*** Doutora em História. Professora Associada, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora (LABEPEH – CP/FAE/UFMG). Belo Horizonte, MG, Brasil. ricci.clau@gmail.com

**** Doutora em Psicologia. Universidade de Brasília (UnB), Instituto de Psicologia, Departamento de Psicologia Escolar e do Desenvolvimento. Brasília, DF, Brasil. claisy@unb.br

(Unicamp), com pós-doutorado no Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e Caribe (Iesalc/Unesco, 2008), atuou como professora titular da Universidade Regional de Blumenau (2001-2009), no Programa de Pós-Graduação em Educação. Colaborou na elaboração (2003) e na implantação (2004-2006) do Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior (Sinaes), ao atuar como Secretária-Executiva e Assessora Técnica da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes/MEC). Integrou a Comissão de Implantação da Universidade da Integração Latino-Americana (Unila, 2008-2010), tendo coordenado o primeiro curso oferecido por essa universidade: o Curso Latino-Americano de Especialização em Políticas Públicas e Avaliação da Educação Superior (CLAEPPAES). Em 2009 e 2010 atuou como professora visitante na Universidade Federal do Paraná (UFPR), instituição tutora da Unila. Em agosto de 2010, assumiu Consultoria Unesco para Implantação da Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Extensão da Universidade de Integração Internacional Luso Afro-Brasileira (Unilab), onde foi pró-reitora (2011-2012).

fellow at the International Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean (Iesalc/Unesco, 2008), she served as professor at the Regional University of Blumenau (2001-2009), at the Post-Graduate Program in Education. Collaborated in the development (2003) and deployment (2004-2006) of the National System of Higher Education Assessment (Sinaes), as an Executive Secretary and Technical Advisor of the National Higher Education Evaluation Commission (Conaes/MEC). She joined the Commission on the Implementation of the University of Latin American Integration (Unila, 2008-2010), having coordinated the first course offered by this university: the Latin American Course of Specialization in Public Policy and Higher Education Assessment (CLAEPPAES). In 2009 and 2010 she served as a visiting professor at the Federal University of Paraná (UFPR), guardian institution of Unila. In August 2010, she was appointed by the Unesco Consulting to Implementation of the Dean of Research, Graduate Studies and Extension of the University of International Integration Luso-Afro Brazilian (Unilab), where she was dean (2011-2012).

Fale um pouco sobre sua aproximação com o tema da avaliação.

Minha primeira preocupação com isso surgiu em 1986, quando eu era aluna de graduação na Unicamp e assisti a uma palestra sobre avaliação de cursos de graduação – era a experiência da UnB.

Quem deu essa palestra?

Vi uma mulher linda, loira, que falava muito bem. Era uma intelectual, mas não era afetada. Falava com propriedade, elegância, se vestia com elegância, e apresentou os resultados da avaliação da UnB – era a professora Isaura Belloni. Aí eu pensava: “Puxa, que legal, né? Tem uma visão do curso, mas tem um olhar para a instituição, pensando aquilo que o curso é, aquilo que o curso quer ser; nunca vi isso escrito em lugar nenhum da minha instituição”. Eu sabia que a minha instituição, a Unicamp, era uma boa instituição, mas nunca tinha visto essa preocupação nela. Então, pela primeira vez, comecei a pensar sobre isso; não que eu quisesse ser estudiosa da avaliação, mas comecei a pensar em como isso era importante. E anos depois, terminei a graduação e fui fazer um mestrado.

Quem foi seu orientador?

Meu orientador no mestrado foi o Newton Balzan. E aconteceu uma coisa curiosa, eu me graduei em Letras e desde a graduação participei de um grupo que mudou o vestibular da Unicamp, que era de múltipla escolha. Em 1987, participei desse grupo que discutiu e trabalhou a mudança do vestibular da Unicamp, que colocou a redação como eliminatória. Aquilo foi uma discussão enorme: como ter critérios objetivos para avaliar e, só por meio de uma redação, selecionar um estudante para engenharia elétrica? Foi uma discussão superlegal. E 87 foi o primeiro ano em que isso aconteceu. Eu já era professora de redação em cursinho, e pensava: “Como é que esses meus alunos vão ser avaliados lá?”. Em função dessa participação eu fui trabalhar na Comissão de Vestibulares da Unicamp, a Convest, e durante quase 10 anos fui corretora do vestibular da Unicamp. Quem coordenava a comissão era o Jocimar Archangelo – que, na época da Maria Helena Guimarães e Castro no Inep, foi o coordenador do Provão. Quem organizou o ENC foi o Jocimar Archangelo. Por essa coisa do vestibular, quando estava na Convest comecei a pensar o que era ingressar na universidade. E o professor Balzan me mostrou, por meio de pesquisas que ele realizava na Convest, que após o ingresso na Unicamp não fazia diferença se eram selecionados os melhores candidatos. Pois quando entravam na universidade eles se “unicampizavam” – e o professor Balzan usava esse termo para indicar que os estudantes tinham que entrar no ritmo

da instituição; ou eles entravam, ou não davam conta de ficar no curso. Ou seja: não importava muito a forma de seleção – essa era uma das coisas que ele dizia, embora defendesse a redação como instrumento de seleção. Isso acontece com a política de cotas também; ela pode permitir o ingresso com menor bagagem, mas se ele consegue entrar no ritmo de estudo, pode se tornar melhor que os outros.

Aí comecei a pensar na universidade: “O que é uma universidade?”. E me apaixonei pelo tema, pela concepção da universidade. Comecei a estudar sobre universidade e decidi fazer meu mestrado sobre isso, orientada pelo professor Balzan. No mestrado discuti o modelo de universidade da Unicamp, e no doutorado, o modelo de universidade moderna no Brasil. O professor Balzan disse: “O doutorado não vai ser mais comigo. Vai fazer com o Dias Sobrinho”. Eu perguntei: “Dias Sobrinho?”. E o Balzan: “É!”.

Em 1991 o Dias Sobrinho era o pró-reitor de pesquisa ou de pós-graduação da Unicamp, não lembro agora. E durante esse período, anterior ao em que foi meu orientador, ele estava trabalhando na avaliação institucional da Unicamp. O Balzan trabalhava com ele e pude acompanhar o Dias construir o primeiro processo brasileiro de autoavaliação institucional, com comissões externas – inclusive professores estrangeiros. Isso foi muito legal. Mas minha tese de doutorado não foi sobre avaliação. Trabalhei de novo sobre concepção de universidade, o modelo de universidade moderna no Brasil. Mas como estudante de pós da Unicamp e representante estudantil no Conselho Universitário acompanhei diretamente a discussão e construção dessa concepção de autoavaliação. E acompanhei a partir de 1993, o início do Paiub – assim como o seu fim, a partir da criação do ENC –, pela relação e contato com o Dias.

Terminei o doutorado, o tempo passou, continuei de alguma maneira vinculada à pesquisa em educação superior, estudando a universidade. Um tempo depois que terminei a tese, em 2003, um grupo foi chamado para trabalhar uma nova proposta de avaliação da Educação Superior – na verdade, criar um sistema nacional de avaliação, aquilo que já estava previsto na LDB e no Plano Nacional de Educação (o PNE). O professor Dias, que era o presidente da Comissão Especial de Avaliação (CEA), me chamou para fazer parte dessa comissão. Eu já trabalhava em Santa Catarina, dando aula na Furb, que é minha instituição até hoje. O Dias disse: “Você tem uma visão de instituição, de universidade, e conhece avaliação”.

Foi assim que entrei para a CEA, a Comissão Especial de Avaliação, onde tive o privilégio maravilhoso de ter como companheiros, além do Dias, o professor Héglio Trindade e o Dilvo Ristoff. E conheci de perto pessoas que já eram referências de educação superior no Brasil: o professor Edson Nunes, que na época, acredito, já era presidente da Câmara de Educação Superior do CNE, e depois foi seu presidente; a Silke Weber, o Ricardo Martins, a Maria Beatriz Luce e o Nelson Amaral, além de outros. Tive a oportunidade de participar com eles na construção do projeto. Naquele momento a minha percepção sobre a CEA era de um grupo montado com uma preocupação de colher diversas visões; eu era parte de um segmento específico, de uma instituição menor, mas com articulação regional importante. Visão de diversos segmentos, de diversas partes do país, de pessoas que podiam dar uma contribuição para algo que era claro ser necessário. Houve na CEA uma concertação política bastante importante. Tentou-se saber o que era necessário para a SESu, para o CNE, para outras secretarias de governo – como a de educação tecnológica. Havia consenso que não se podia avançar em termos de aperfeiçoamento do sistema de educação superior se não houvesse regras claras para entrada, permanência e saída de cursos e instituições do sistema. Pode parecer incrível, mas isso ainda não era totalmente claro. Óbvio que havia diversas normas – do CNE, da SESu, que fazia a supervisão, mas... ainda hoje isso é um problema, ao longo do tempo foram construídas as estratégias legais e mecanismos para tirar uma instituição do sistema. Além dessa percepção do que era uma demanda de Estado – que, naquele momento, se colocava como uma demanda de governo –, também já havia uma construção anterior, desde o Paiub e o ENC. Havia também a concepção: qual a proposta de avaliação que se queria – um sistema nacional que zelasse pela qualidade, que tratasse das regras, e de torná-las mais claras, mas não só isso.

Quer dizer que a CEA, todo aquele movimento, não era para pensar num primeiro foco a avaliação. Era para pensar sistema, era para pensar uma qualidade de sistema de educação superior no país.

Eu acho que era para pensar a avaliação, sim.

Como mecanismo de estratégia?

Como mecanismo e estratégia de construção de qualidade dentro de um sistema em que as regras – aí a gente vai para a regulação – não estavam muito

claras ou não eram suficientes para dar conta disso. E mais, não havia também um aparato de pessoas que pudesse cuidar disso. O Inep, que operacionalizava o ENC, tinha feito apenas os primeiros ensaios de uma avaliação mais ampla; cabe ainda lembrar que a entrada do sistema era feita pela SESu, que operacionalizava inicialmente a Avaliação das Condições de Oferta (ACO), que depois se tornou a avaliação das condições de ensino (ACE). As primeiras tentativas de instrumento e realização de avaliação institucional foram experimentadas com centros universitários, em experiência que depois devia ser ampliada. A CEA foi um grupo que ajudou a pensar tudo isso, como esses processos e o sistema deviam se constituir. Quando o professor Dilvo foi indicado para diretor da Deaes no Inep, ele já foi indicado dentro de uma perspectiva do que viria a ser proposto no novo sistema a ser implementado; ou seja, era alguém que já levava uma dada concepção para a implementação do sistema.

O que você encontrou na CEA? Qual era a vinculação desse grupo com a política, com a plataforma de governo?

Eu lembrei que o Sistema Nacional de Educação estava previsto na LDB e no PNE, mas ele também estava previsto no plano de governo do Lula. O professor Dilvo foi uma das pessoas que ajudou a escrever esse plano. O Valdemar Sguissardi não participou da CEA, mas também era bastante próximo de vários membros da Comissão e uma das pessoas que tinha inserido a questão da avaliação no plano. Ele também acompanhou a Comissão – foi da minha banca de doutorado, tinha sido orientador do Nelson Amaral. Muitas das pessoas que estavam lá eram imbuídas e comprometidas com o programa do governo e, provavelmente por essa razão, também participavam ativamente das reuniões diversos secretários de Estado. O próprio secretário, Carlos Roberto Antunes, saudosa memória, foi extremamente cuidadoso e atencioso para com a comissão e participava das reuniões. Muitas vezes, ele [Carlos] não podia ficar o dia todo, por causa da agenda, mas no mínimo passava por lá, cumprimentava as pessoas, queria saber como estavam os trabalhos..., isso o secretário da SESu, mas também tinha gente da educação tecnológica e a distância, a participação ativa do CNE. Era evidente que havia interesse em fazer uma política de Estado. Tanto que conforme o tempo foi passando o grupo inicial aumentou de tamanho, porque se percebeu que para construir essa política

seria preciso conversar com mais atores políticos. Por exemplo: para tratar com os estudantes, chegaram representantes da UNE; para fazer a ponte com os conselhos estaduais de educação foi convidado o presidente da entidade; para discutir com os docentes, idem. Para isso acho que já estava desde o início a Isaura Belloni, que tinha vínculo com a associação docente. Depois a professora Isaura ficou doente e não pôde participar, mas havia outras pessoas que auxiliaram nessa inserção. Entendo, assim, que a composição e a participação do grupo foi crescendo e sendo ampliada em função daquilo que se acreditava ser necessário para construir a política. A nomeação do professor Dilvo tinha todo um alinhamento e ocupação de espaço para que, quando a política fosse implementada, houvesse pessoas preparadas e em condições de discutir e defender a política – não apenas na estratégia de implementação, mas na concepção.

Essa construção foi muito interessante porque a CEA não era, com esses arranjos todos, uma uniformidade. Houve debates muito interessantes e alguns bastante desgastantes. O debate sobre: “deve haver um exame de estudantes ou não” foi um deles. Não era ponto pacífico que o ENC deveria continuar. E acho que as atas dos encontros merecem aqui, também, um registro importantíssimo.

Mas o tema do Enade, por exemplo, ou do que ele veio a ser, não era consensual. Ao contrário: para algumas pessoas era óbvio que não deveria haver Enade, porque na concepção de avaliação formativa e tudo mais o foco não estaria no desempenho individual do estudante, tal como fazia o Provão, em que o resultado ia direto para o histórico escolar. E, para outras, parecia um absurdo perder a experiência de 7 anos de ENC. “Nós vamos perder essa informação? Ela é importante” – alguns diziam. Do debate surgiu algo que me parece muito bom, que é a concepção do Enade: não avaliar o estudante individualmente, mas sim o coletivo de estudantes como uma das medidas do curso. Por conta disso essas reuniões da CEA, para mim, foram uma escola, foram preciosas.

Também a discussão sobre o uso dos resultados, avaliação e regulação, foi presente todo o tempo e bastante difícil. Porque era forte em grande parte do grupo que não se deveria fazer uma avaliação apenas com objetivo de regulação; não era isso que se propunha. Por outro lado, era claro que a avaliação

deveria dar elementos, subsídios – tal como está na lei – para que pudessem ser tomadas as medidas necessárias para acompanhamento e supervisão de IES. A partir delas, eventualmente, seriam tomadas medidas mais eficazes para que as instituições que não atendessem o considerado razoável não continuassem funcionando livremente. O objetivo não era a regulação, mas se sabia que ela devia ser contemplada, estar presente. As pessoas que estavam na CEA, pela peculiaridade da sua história, formação, área de atuação profissional, tinham embates sobre avaliação e regulação. Uma delas, o professor Ricardo Martins, foi muito importante para ajudar a perceber essas diferenças, tinha escritos sobre isso. E também a Silke Weber, com a experiência de CNE e de gestora; a Beatriz Luce; o professor Edson Nunes, também do CNE. As reflexões individuais, debatidas no grupo, enriqueceram muito a discussão. Então, o foco era avaliação, insisto, ao contrário do que você disse. Mas se sabia que não era uma avaliação diletante. E que, no contexto de uma política nacional, não podia ser um programa igual ao Paiub, de adesão voluntária. Ou seja, a avaliação devia ter consequências, o que não significava perda do caráter pedagógico e formativo, tampouco promoção de medidas de regulação imediatas a partir de um resultado X, mas a convivência de ambas, de alguma maneira.

Quando você fala que havia tantas posturas, concepções distintas, não necessariamente divergentes, como é que aconteceu então o consenso, quais foram os argumentos? Porque estamos entendendo que não foram pessoas, mas foram argumentos que convergiram para determinados desenhos do Sinaes, do que veio a ser o Sinaes; e o que aconteceu entre o que foi discutido, acordado na CEA, e o que realmente foi para o Sinaes?

A diferença entre aquilo que se discutiu na CEA e o que aconteceu no Sinaes é grande, e sobre isso já existe texto, artigo, muita coisa escrita. Entre o Sinaes e o Sinapes, muita coisa já aconteceu. Eu acho que o consenso – se é que podemos chamar assim – aconteceu depois. Houve muita conversa, não só dentro da comissão, mas fora dela. O professor Carlos Antunes acompanhou bastante de perto, sendo um termômetro daquilo que parecia razoável ser feito ou não. Acredito que a perspectiva emancipatória do processo avaliativo presente no Sinaes, e não a perspectiva do mero suporte à regulação, acabou predominando bastante em função da presença do professor Antunes; penso que ele foi

convencido, no final das contas. Quanto ao processo da construção da lei, o professor Dilvo também já escreveu sobre ele. Houve muitas visitas ao Congresso Nacional, além de articulação política importante com apoio do professor Dias Sobrinho e alguns políticos.

Eu tenho uma fantasia, uma hipótese – que tenha sido nesse momento, lá dentro da CEA, que alguns acordos não tenham sido favoráveis.

Não, eu não diria isso. Penso que os todos principais atores da CEA foram, no início, de alguma maneira, participantes. Se houve algum “dissenso”, ele foi gerado depois, no momento da implementação – mas é apenas minha opinião. Quanto aos eixos, a avaliação institucional era, de fato, o grande eixo da proposta do Sinaes; uma preocupação que vinha forte e diretamente do Paiub. O foco era a construção de uma cultura de autoavaliação institucional, em que a instituição tem, a partir da avaliação interna, seu momento de reflexão, de repensar planos, diretrizes e metas, com consequências e desdobramentos para a ação dos gestores. Com o tempo esse processo deveria tornar-se uma atividade incorporada no cotidiano – cultura avaliativa. Este era o grande eixo: a avaliação institucional.

A avaliação de cursos era inevitável, tanto para a entrada no sistema, quanto para quem já estava há anos; ou seja, era preciso instituir um processo que incorporasse a dinâmica dos cursos ao longo do tempo, instituindo o movimento de entrada e permanência no sistema com regras claras. E, nessa linha, as visitas não podiam ser apenas para quem entrava... cabia prever uma regularidade, e daí a ideia dos ciclos de avaliação.

Já havia lá na CEA essa ideia...

Não havia clareza sobre como deveria ser o ciclo, mas havia sobre a necessidade de instituições e cursos precisarem visita não apenas quando entravam no sistema – era certa a necessidade de haver algum acompanhamento com regularidade, periodicidade. Mas, naquele momento, não se imaginava o que veio a acontecer quando da criação dos indicadores: o curso recebe uma visita de autorização, outra de reconhecimento e, se o resultado do Enade for positivo, não recebe visita nunca mais. O tema da periodicidade do ciclo na avaliação

de cursos, porém, não foi aprofundado; após o trabalho da CEA, ficaram dúvidas sobre muitas coisas quanto a “como fazer”, “como implementar”.

Quanto ao Enade, enquanto recurso para avaliar cursos, foi incorporado à proposta quase como “um mal necessário”. Previa-se uma reação muito negativa da sociedade e da mídia em geral se um exame para os estudantes deixasse de existir, e houve certo consenso que, independente da contribuição ao sistema, acabar com o ENC sem colocar outra coisa no lugar seria ruim – essa repercussão abalaria o restante da proposta. E se imaginava que, algum dia, a avaliação institucional e a de cursos ficariam tão fortes que o Enade poderia deixar de existir.

A percepção de que era inevitável fazer um exame gerou grande reflexão sobre como avaliar os estudantes de maneira positiva para a concepção/proposta que se estruturava. Tudo foi discutido: é preciso fazer o exame anualmente? Argumentava-se que um curso não promove mudanças curriculares e estruturais tão rapidamente que se reflitam na formação do concluinte de um ano a outro. Outra coisa: por que não avaliar o estudante, ao invés de considerar apenas o concluinte – “produto final” da formação? Há como mensurar, a partir do ingressante, o que a instituição ofereceu a ele após 3, 4, 5 anos de formação, ou seja, o que ele aprendeu nesse tempo? Daí a ideia do “valor agregado”. E, após esses debates, houve o desafio de como implementar a proposta: todos fariam a mesma prova? Deveria haver provas distintas para ingressantes e concluintes? Desses debates foi construído o desenho geral do Enade, cujo resultado final foi excelente.

Quando o Dilvo foi indicado para a Deaes, apresentou à CEA a necessidade de tomar as providências para fazer o exame naquele mesmo ano – cabia àquela diretoria do Inep a atribuição legal de realizar o ENC naquele ano de 2003, pois ele fora instituído por lei. Isso foi discutido ali na CEA... e o ENC foi feito, ele não era uma escolha do gestor. Naquele contexto, não só não havia tempo de pensar, estudar e preparar uma boa proposta para o exame, quanto mais de reverter os aspectos legais.

Penso que a comissão trabalhou muito bem, em poucos meses, fundamentando decisões em discussões ótimas, que ocorriam em reuniões em Brasília a cada 15 dias. A interlocução com a sociedade foi aumentando, com participação em

oitivas – uma delas na SBPC – e recebimento de dezenas de contribuições das mais diversas entidades de ES. O processo foi bastante rico. A redação do documento foi dividida em grupos, mas o texto final – assim como o primeiro rascunho – saiu das mãos do professor Dias Sobrinho. Claro que houve contribuições importantes de várias pessoas, do professor Dilvo, mas o Dias foi quem primeiro botou no papel e, ao final, lapidou o texto.

Assim, não tenho a visão de que algumas pessoas não quiseram participar, não quiseram contribuir. Sei de alguns que disseram “isso não vai dar certo, isso sim”, mas não de “não quero participar”. Não tenho essa percepção de ninguém.

O processo de construção política, de fazer o Documento da CEA tornar-se lei, foi muito complexo. O secretário, Carlos Antunes, bancou a proposta; mas o ministro Cristovam Buarque, não sei exatamente por quê, não se animou com ela e, algum tempo depois, veio com algo novo, que ninguém esperava: o Sinapes. Essa proposta foi muito mal recebida pela comunidade acadêmica. Mas política traz sempre surpresas... Logo em seguida o ministro foi demitido e seu sucessor, Tarso Genro, resolveu dar atenção àquela proposta que parecia ter sido descartada. O novo ministro era gaúcho, o professor Héglio tinha boa proximidade com ele, e o trabalho realizado pela CEA voltou à pauta. O ministro Tarso Genro teve papel fundamental na aprovação da Lei do Sinaes, pois acolheu o trabalho da Comissão e, com membros do seu gabinete, participou das negociações para sua aprovação no Congresso. Segundo o Dilvo foram mais de quarenta versões... E, como já destaquei, também foi determinante a participação do professor Dias Sobrinho, que angariou apoios que definiram o processo.

E a Conaes?

Quanto à Conaes, penso que teve um papel bastante importante naquele momento de organização e estruturação dos instrumentos e processos que fundamentavam o Sinaes, em especial na continuidade de uma reflexão que não havia sido “finalizada” na CEA. Por exemplo: era preciso estabelecer as Diretrizes para os processos de avaliação *in loco* (cursos e instituições), assim como aprovar os instrumentos de avaliação externa e o roteiro de autoavaliação; construir um banco de avaliadores (hoje conhecido como Basis), com

critérios para entrada, capacitação e designação de Comissões; abrir a interlocução com os Conselhos Estaduais de Educação, para que aderissem e fizessem do Sinaes, efetivamente, um sistema nacional; disseminar a proposta do Sinaes junto às IES, orientando a criação das Comissões Próprias de Autoavaliação (CPA). Várias ações da Deaes/Inep dependiam diretamente de definições da Conaes. E mesmo o Inep não dispunha, naquele momento, de condições para alavancar todo o processo sozinho.

Com o tempo, a rapidez com que a proposta da CEA foi implantada e a falta de clareza da comissão quanto aos problemas a serem enfrentados fizeram que o cotidiano da sua implementação mostrasse a necessidade de ajustes e/ou complementações. Dentre eles, posso citar o Decreto 5776/2066, conhecido como Decreto Ponte, que definiu o papel dos diferentes órgãos e atores institucionais dentro do sistema. Até que ele fosse lançado houve muita confusão de atribuições, não detalhadas na Lei 10.861/2004 e demandantes de legislação complementar. Agora ele demanda revisão, pois a Seres, um dos principais articuladores da política de educação superior do país – pois ela tem chamado a si a responsabilidade por grande parte da política de educação superior, sendo ator fundamental dos processos atuais –, não existia quando ele foi editado.

A questão da infraestrutura do Sinaes também foi objeto de atenção apenas *a posteriori*... A CEA pensou o sistema, a lei foi aprovada, mas não havia uma infraestrutura, um órgão com servidores e equipamentos prontos para trabalhar no sistema. Observe que quando se debate, atualmente, a criação do Insaes, o projeto de lei no Congresso já prevê a contratação de quinhentos servidores, além de incorporar os que já atuam na Seres. Ou seja, indica que para funcionar e executar suas atividades, o Instituto precisa infraestrutura. Mas o Sinaes foi pensado e começou a existir – lei publicada – sem que houvesse nada organizado nesse sentido. Isso gerou problemas enormes porque, de um lado, a Conaes funcionava em condições absolutamente precárias, apesar da “boa vontade” e apoio de diversos órgãos – CNE, SESu, Capes. O Inep, por sua vez, também não tinha condições de abarcar e fazer, sozinho e com rapidez, todas as ações que lhe foram atribuídas para fazer o Sinaes acontecer. Quase tudo o que foi e era feito, naquele período, contava com o apoio de consultores. E ainda não estávamos estruturados para fazer algo maravilhoso que, hoje, já é prática em todas as ações do Sinaes: a participação da

comunidade acadêmica – presente nas Comissões Assessoras que fazem o Enade, nos avaliadores externos, nos grupos de trabalho e estudo. Assim, naquele momento, a construção dos instrumentos foi atribuição de um consultor, e não responsabilidade de servidores do Inep ou da Conaes, com apoio em um grupo de especialistas. Esse tipo de procedimento foi incorporado aos poucos, como parte de um amadurecimento do Sinaes.

Outro aspecto importante que passou por “ajustes”, além da definição de papéis dos diferentes atores e da infraestrutura, foi a percepção de como conduzir a política de avaliação ao lado da política de regulação. Porque a demanda da regulação era evidente e cobrada pela sociedade, mas a da avaliação, não necessariamente. E a Lei, embora fundamentada em uma concepção de avaliação formativa e emancipatória, oriunda do ideário e experiência de algumas pessoas, não era a prioridade do Estado, que tinha urgência no regramento e em dados concretos para fazer a regulação. Nesse contexto, a frase: “A avaliação dá subsídios para regulação” foi e é interpretada conforme a lente e o interesse de quem a lê. Assim, em alguns casos entende-se que a avaliação não está subordinada à regulação, tendo processos e demandas próprios; em outros, porém, entende-se que a avaliação só existe para subsidiar a regulação. Ainda hoje, mesmo após 10 anos do Sinaes, até no decreto ponte há aspectos que se mostram de “difícil interpretação”.

Por conta disso, na minha percepção – próxima de muitos autores atuais –, a política de regulação acabou “tomando o espaço” da política de avaliação. Pois os processos avaliativos do Sinaes – o tripé –, embora de fato sejam contributivos para a melhoria da qualidade do sistema (e não tenho dúvidas de que contribuem de verdade), vêm sendo realizados ainda de forma: (i) pouco orgânica e integrada; (ii) sob o comando e conforme o interesse da regulação. A própria forma de registro, armazenamento, disponibilização e utilização dos dados produzidos pelo Sinaes denota que ainda é preciso caminhar bastante para que ele se constitua em uma política pública de avaliação – independente da regulação. Os bancos de dados de avaliação de curso, por exemplo, fornecem como resultado um número. Não permitem visualizar as três diferentes dimensões avaliadas no instrumento – elas são registradas pelo avaliador, mas se perdem na exposição do resultado para a sociedade. Da mesma forma, não há acesso a nada mais qualitativo do processo de visita. Tudo isso

está bastante distante do que foi pensado para o sistema na concepção do grupo que atuou na CEA.

Estes três aspectos da construção do sistema foram problema e ainda não deixaram de ser; e talvez precisem algum tempo para ser resolvidos. Mas também é fato que 10 anos representam pouco tempo para a construção de um sistema com a complexidade do Sinaes, além de que as dimensões continentais do nosso país trazem muitas outras complicações para a construção de um processo integrado. Há, portanto, um largo caminho a percorrer e muitas frentes onde se faz necessário aperfeiçoar, construir, melhorar o sistema.

E, nesse sentido, nessa perspectiva, faz sentido a regulação puxar a avaliação?

Não sei se é uma questão de “fazer sentido”, mas sim de urgência. O que era um problema em 2004 acabou gerando vários dos problemas que persistem ainda hoje. E consertar o carro com a roda andando é muito difícil... O que era urgente naquele momento? A regulação. Eram necessários padrões mínimos para avançar em outras políticas – a de expansão, a de financiamento, dentre outras. Os resultados da avaliação, mediados pela regulação, têm “puxado” os processos realizados pelo Inep. Isso está certo ou está errado? Bem, isso tem sido o possível, desde aquela época. Se formos considerar o que havia disponível para construir o Sinaes em 2004 e o que existe, me parece óbvio que avançamos muito. Claro que também não posso deixar de considerar que ainda há muito a fazer, aqui mesmo, no Inep – em termos de estrutura, de pessoal... Sou a primeira a dizer: “devemos construir um banco de dados diferente”, “precisamos mais pessoas para analisar dados estatísticos...”. Mas o que havia no instituto em 2004; quantos servidores eram do Quadro de Carreira? Hoje o Inep está muito melhor que em 2004, e mesmo em anos seguintes; quase não podia funcionar sem consultores. Este cenário mudou, mas ainda falta muita estrutura, gente para refletir sobre tudo o que se produz. São muitas as dificuldades para manter um corpo de servidores qualificados em função da carreira; muitos começam no Inep e, em poucos meses, saem porque foram aprovados em outros concursos com melhores salários. Eu devo ter recebido nos últimos anos – em que estou aqui – uns dez funcionários; destes, cinco já foram embora. Por quê? Foram aprovados em concursos de outras instituições federais que pagam melhor. Este é um problema crônico: qualificar e manter no instituto um grupo para atuar de forma

permanente, fazendo funcionar o que existe e assumindo aquilo que ainda precisa ser feito. O Inep continua com um *deficit* de pessoas para poder dar conta de levar adiante uma política de avaliação.

E para você, a política de avaliação deveria estar aqui?

Quem deve fazer a política de educação superior, dentro do MEC, é a SESu. O Inep é o órgão que, ao preparar e operacionalizar os processos avaliativos, fornece elementos/subsídios para a melhoria da qualidade da ES. Ou seja: me parece que cabe ao Instituto, cuja missão é realizar estudos e pesquisas, conseguir ir além da realização dos exames e produção de indicadores, desenvolvendo com excelência uma visão e crítica quanto à melhor forma de organizar e armazenar os dados da avaliação, de mensurar as qualidades das IES e do sistema de ES – a qualidade não é uma só... –, registrar a memória dos resultados e fazer estudos sobre eles, identificando os aspectos que avançam – ou não –, dando condições para uma análise pedagógica e institucional daquilo que avalia. Enfim: não acho que cabe ao Inep fazer a política de avaliação, mas sim ter todos os elementos que lhe permitam existir, subsidiando-a – assim como subsidia a regulação.

E o Sinaes, que nasceu para atender essas duas frentes, como está hoje? O que aconteceu nesse período todo?

Muita coisa aconteceu. Eu acompanhei um pouco, não tudo. Vou contar como participei. Com a aprovação em 14 de abril da lei do Sinaes, na sequência o professor Héglio Trindade se tornou o primeiro presidente da Conaes e me convidou para cooperar com o projeto, trabalhando na Secretaria Executiva. Eu fui a primeira secretária da Conaes e fiquei nesse órgão durante quase toda a gestão do professor Héglio. Acho que saí em maio ou junho de 2006, ele deve ter deixado a Presidência dois meses depois. Foram quase 2 anos. De onde estava – a Conaes –, os três problemas que relatei vi serem trabalhados todo o tempo. Desse período acho que cabe destacar que se havia falta de estrutura no Inep para fazer o Sinaes funcionar, isso se mostrou muito mais provisório na Conaes. A comissão não tinha espaço adequado; ela conseguiu funcionar graças à boa vontade do professor Edson Nunes, que era presidente do CNE e cedia a sala dele de Conselheiro – que ficava vazia porque ele ocupava todo o tempo a

sala da Presidência. Todo o tempo em que eu estive na Conaes ela ocupou, pela gentileza do professor Edson Nunes, esse espaço do conselheiro do CNE. Os membros da Conaes eram – e ainda são – especialistas convidados, que atuavam de forma totalmente voluntária, além dos representantes de órgãos do Estado que participam dos processos de avaliação. No entanto, para exercerem seu papel como previsto – trabalhar as diretrizes, acompanhar os processos no detalhe –, as pessoas/especialistas precisam ter condições mínimas de se dedicar à avaliação, à análise de processos. Mas nunca houve o apoio adequado para fazer isso, uma vez que são voluntários. Note: os membros dos conselhos do CNE têm apoio; não recebem apenas a diária e a passagem. Os membros da CTAA, criada depois no Inep, têm o auxílio de avaliação educacional – e isso ocorre justamente porque não há como pedir aos membros da Conaes que trabalhem nisso de graça! A Conaes nunca teve esse apoio – não tinha e continua não tendo. Qual pode ser o comprometimento dos membros da Conaes? Claro que não é a remuneração que traz o comprometimento, mas sem ela não há nenhuma chance de os especialistas se dedicarem ao exame dos diversos processos e temas tratados. Naquele momento, se o Inep não estava preparado para colocar todo o Sinaes em movimento, a Conaes muito menos. No início havia eu, secretária executiva, e o Adalberto Carvalho – cedido também, por meio período, por gentileza do professor Mario Pederneiras, da SESu. E havia uma secretária. Depois vieram consultores – em 2005, creio, houve três consultores: Heitor de Magalhães, Fabiane Robl e Tatiana Freitas. Eles ficavam permanentemente na Conaes e foram obtidos por grande trabalho e insistência do professor HÉlgio junto ao ministro; eram apoiados pela Capes. E houve, também, consultores para situações pontuais: auxílio na construção das Diretrizes, revisão de instrumentos etc. Foram a Silke Weber, Denise Leite, Isabel Cunha, Maria Amélia Zainko. E a Isaura Belloni, sempre... Isaura trabalhou muito nesse início do Sinaes, mas não como consultora e, sim, membro da Conaes. Estas condições foram criadas por mérito e esforço do presidente e do grupo que sustentava o Sinaes, pois não havia estrutura para que ela funcionasse. Às vezes me parece que esse caráter de provisoriedade existe ainda hoje. Como ela e o Inep podiam, nestas condições, implementar um projeto da envergadura do Sinaes? Era preciso um aparato de Estado.

Apesar disso, acho que os grandes temas foram colocados e trabalhados pela Conaes logo no início. Ela, durante todo o período que acompanhei, tratou e

chamou a atenção para os grandes pontos. Bateu duro, por exemplo, na construção dos instrumentos, na necessidade de a concepção da CEA estar presente nos instrumentos de visita. O Inep dizia “não tenho como fazer os instrumentos”; e, de fato, não tinha. Disso vieram as consultoras. Outro aspecto: como trabalhar com os avaliadores *in loco*? As críticas aos existentes eram muitas, denúncias graves... E não havia critérios claros para a escolha de avaliadores. Lembro que a Isaura fez o primeiro desenho do que hoje é o Basis, o banco de avaliadores do Inep – critérios mínimos para entrar; os para sair ficaram para ser debatidos depois. Foi a Isaura quem fez, devo ter alguns desses rascunhos ainda hoje. A Conaes também fez as diretrizes de avaliação institucional e de avaliação de cursos. Estas que ainda estão em vigor são as mesmas que saíram daquelas nossas mãozinhas, em 2005, 2006. São as mesmas, não mudaram. Após seminários e debates a CTAA mudou, este ano, o roteiro de autoavaliação institucional – ele tinha 10 anos. Fizemos um bom trabalho com as diretrizes, graças ao apoio das consultoras. O instrumento foi feito no Inep, claro, mas as diretrizes saíram da Conaes. O tema da avaliação de cursos e instituições a Conaes trabalhou bastante; o Enade, não. Até porque o Inep estava desde o início já com o ENC, em contato com as comissões e a empresa aplicadora... Parecia que ele já tinha “pistas” de como fazer. Mas o Inep, no início, apesar de toda a discussão sobre como fazer a inserção dos estudantes no Sinaes, também era carente de pessoas para fazer e para ampliar essa discussão. Só que a Conaes não tinha braços e pernas para discutir também o Enade e ficou mais ocupada com a avaliação de cursos e instituições.

Algo que também foi bastante importante, na Conaes, em que ela foi mesmo fundamental – mas não sei se vocês concordam comigo –, foi em disseminar, por meio de seminários e viagens feitas pelo professor Héglio e equipe (incluindo o Inep), qual era a concepção de avaliação do Sinaes. Em dizer quais os princípios do sistema, do que ele era constituído, o que eram os instrumentos... Acho que a Conaes teve um papel primordial nesse momento, que, depois, parece ter perdido. Ela deixou de ser protagonista e de discutir o sistema com a comunidade acadêmica. Porque, para dar as diretrizes, precisava ter um contato próximo com a política, mas também com as instituições avaliadas, os cursos, os estudantes. Não se poder dar diretriz daquilo que não se conhece ou do que não se sabe o que é. Nessa interlocução com as IES a Conaes teve um importante protagonismo. Foram muitos seminários com a preocupação de

mostrar o sistema, depois de mostrar o roteiro de autoavaliação, o que era uma CPA... orientávamos diretamente as IES. Essa ação foi significativa porque o Inep não podia fazer isso sozinho. E o professor Héglio foi valente: ele viaja muito, toda semana; havia muitos convites de todo canto; se ele não podia ir, mandava as pessoas. Eu mesma estive em várias instituições nessa linha de “precisamos explicar para as pessoas o que é essa avaliação, esse sistema”, porque havia muita resistência e medo. O que é esse Enade, que tem que ter prova para ingressante? E essa avaliação de cursos; ela também se tornou outra coisa? E a avaliação institucional, total novidade? Era preciso explicar cada um dos eixos, dizer dos pesos... Esse foi outro trabalho muito bonito feito pela Conaes, que teve a sensibilidade e a percepção do seu papel naquela hora. Mas ao longo do tempo talvez ela tenha perdido, por diversas razões, essa interlocução com a sociedade.

Fale um pouco disso, Stela. Por que ela perdeu? Por que esse protagonismo desapareceu... ou não.

Na minha percepção, acho que em algum momento ficou claro que a falta de estrutura para fazer o Sinaes como um todo, o que faltava no Inep, também ia continuar faltando na Conaes. No início havia muita expectativa das pessoas de que a Conaes pudesse crescer dentro do Sinaes, como estrutura de funcionamento e acompanhamento do sistema como um todo. No fim as coisas foram devagar, demoraram a acontecer, ficando aquém daquilo que se esperava acontecer. Penso que em função disso algumas pessoas se retiraram do projeto. Sem contar que os conflitos e as dificuldades eram muitos; havia necessidade de diversos ajustes entre os atores envolvidos no Sinaes. Os embates entre Conaes, Inep e SESu foram intensos.

Perguntamos isso porque vemos na Conaes a necessidade de protagonismo. Para você, que participou de um momento importantíssimo na Conaes, você que está participando dessa história, como se pode fortalecer a Conaes agora?

Acho que a Conaes deixou de ter a sua própria agenda. Naquele momento ela tinha uma agenda clara: fazer as diretrizes da avaliação institucional; fazer diretrizes de avaliação de curso; aprovar um novo instrumento; produzir uma

proposta de banco de avaliadores. Ela tinha atribuições que, depois, foram “perdidas” ou delegadas a outros pela legislação. E a Conaes foi perdendo, delegando... o decreto ponte é um pouco a prova disso, assim como a criação da CTAA. A CTAA precisou ser criada no Inep porque alguns recursos – análises de processos, coisas que exigiam velocidade operacional para avançar – não podiam esperar pela Conaes. As reuniões eram mensais, ela já tinha pouca gente para fazer o que fazia... e era preciso um comitê técnico em condições de responder pelos processos, individualmente e em detalhe. Isso não significa que ela não podia supervisionar, acompanhar. Mas parece que com o tempo ela percebeu que não tinha condições de fazer tudo e abriu mão de algumas coisas, desse protagonismo.

Eu me pergunto: não caberia à Conaes ter insistido na política de avaliação? A SESu e a Seres, podiam ter, naquele momento, interesse maior na política de regulação, no uso dos dados produzidos apenas para a regulação e supervisão. Mas a Conaes não poderia ter analisado os dados coletados para fazer política de avaliação? Ela poderia ter a percepção de que a forma de organizar os bancos de dados, por exemplo, era insuficiente para fazer a política de avaliação? Não sei... No final, voltamos à questão inicial: o especialista desta comissão precisa ter muito tempo para se dedicar, se envolver com o sistema e conhecê-lo profundamente.

Não estou dizendo que os membros da Conaes não participaram ou não conhecem os processos do Sinaes. Apenas reafirmo que ela não tem meios, subsídios e estrutura para funcionar tal como concebida. E, nesse contexto, perdeu atribuições que foram assumidas por outros órgãos. Se a Comissão quiser retomar isso hoje, vai precisar ter essa estrutura. Não adianta querer fazer sem ter como tocar adiante. Mas esta é minha impressão.