

AS COMISSÕES DE ESPECIALISTAS FRENTE À REALIDADE DA IES: PERSPECTIVAS, LIMITES E POSSIBILIDADES

* Ana Maria Costa de Sousa

PUBLICADO EM: Revista Estudos da ABMES nº 25, de 1999

As Comissões de Especialistas, criadas pela Secretaria da Educação Superior (SESu/MEC), têm como objetivo estabelecer indicadores e critérios que considerem adequados para a avaliação de cursos, por área, com base no documento "Padrões de Qualidade", roteiro especialmente utilizado para orientar esse trabalho avaliativo.

A análise dos Padrões de Qualidade de diversos cursos constitui um estímulo a reflexões sobre a pertinência desses critérios, diante de distintas realidades da Instituição de Ensino Superior (IES) e, o que é mais importante, diante das atuais tendências, na educação brasileira de ensino superior e sobre sua interpretação pelas Comissões de Especialistas.

Serão os Padrões de Qualidade adequados, para avaliar cursos de cenários tão heterogêneos, como os das instituições de ensino público e privado? Ao analisarem os Cursos, as Comissões de Especialistas das diversas áreas do conhecimento consideram o contexto das IES? Como representantes que são, também, da comunidade científica, as Comissões de Especialistas têm consciência das perspectivas de seu trabalho, dos limites de sua atuação e das imensas possibilidades de sua atuação nas IES?

A estrutura desta apresentação inclui dois enfoques: no primeiro, serão tecidas considerações acerca da atuação de algumas Comissões de Especialistas e o seu "olhar" sobre os Padrões de Qualidade, diante da realidade das IES; no segundo, será discutida a relação entre o trabalho das Comissões e o contexto avaliativo das IES.

1 - PADRÕES DE QUALIDADE E COMISSÕES DE ESPECIALISTAS

Para elucidar a relação entre as Comissões de Especialistas e as IES, no momento das avaliações de curso e da aferição do grau de adequação aos critérios dos Padrões de Qualidade, é importante relatar algumas experiências.

Inadequações

Uma das inadequações pode ser verificada, ao se analisarem as exigências dos Padrões de Qualidade de alguns cursos, como, por exemplo, o de Educação Física: 50% dos professores em Dedicção Exclusiva e 20% em Tempo Integral; também para os cursos de Farmácia e de Física, há a exigência de Dedicção Exclusiva de professores.

Além de estarem ferindo o artigo 52 da Lei nº 9.394/96, que prevê 1/3 dos docentes trabalhando em tempo integral, na instituição, os Padrões desses cursos foram elaborados com base na realidade da instituição pública, que tem em seu regime de trabalho a categoria DE. Como poderá uma instituição de ensino particular alcançar o conceito A, exigido pela Comissão de Especialistas de Educação Física, conceito único aceito para o reconhecimento de cursos, em algumas regiões do País¹.

Um outro exemplo refere-se ao tempo de serviço do professor no curso, como indicador de estabilidade e, automaticamente, de qualidade. Os novos Centros Universitários e mesmo as Universidades estão-se ajustando às exigências legais de contar, em seus quadros, com professores titulados e com maior tempo de dedicação.

Isso requer, entre outras providências, substituição de professores menos titulados por outros com maior qualificação ou, então, com maior disponibilidade de tempo, para dedicarem-se às atividades docentes. As instituições públicas são mais antigas e possuem quadros mais estáveis, enquanto um número expressivo de instituições particulares estão-se organizando, como é o caso das Universidades ou dos Centros Universitários, não tendo, ainda, quadros docentes estáveis.

A interpretação coerente, pela Comissão, pode evitar maiores problemas. Um determinado presidente de Comissão, por exemplo, ao analisar o quadro de professores, verificou que a maioria tinha pouco tempo no curso e que, apesar desse fato demonstrar pequena estabilidade do quadro docente, constatou que as mudanças ocorridas provocaram melhoria. Comentou, naquele momento, tratar-se de uma idéia sua a inserção desse item nos Padrões de Qualidade do Curso, mas que, nessa situação, via-o como inadequado. Essa atitude do parecerista demonstrou que estava atento às recomendações do próprio texto dos Padrões de Qualidade, que solicita às Comissões uma interpretação das especificidades do curso e das peculiaridades regionais.

O exemplo demonstra que, acima do que está escrito em documentos, o membro de uma Comissão tem o dever de interpretar e de adequar-se à realidade, remetendo-nos à observação de Dermeval Saviani: não basta ater-se à letra da lei, é preciso captar seu espírito. Não é suficiente analisar o texto, é preciso examinar o contexto. Não basta ler nas linhas, é necessário ler nas entrelinhas.

Idéias preconcebidas e resistências

As IES enfrentam, ainda, outro tipo de problema: recebem Comissões, cujos membros têm idéias preconcebidas e apresentam resistência, quando ouvem as explicações dos professores envolvidos no curso analisado.

Um exemplo: algumas Comissões exigem alterações no elenco de disciplinas do curso, ampliação de carga horária daquelas, voltadas para o foco de sua especialização, passando a analisar o curso sob o ângulo de visão de sua formação; o que no momento poderia ser orientação, para melhorar a proposta curricular, passa a significar ingerência. Outro exemplo: um curso da área de Comunicação tem a disciplina de Estatística, ministrada por um professor graduado, com mestrado em Estatística e com grande experiência em trabalhar a disciplina aplicada à área do curso. A Comissão exigiu sua substituição por um profissional graduado em Comunicação e, mesmo ouvindo os argumentos do coordenador, a respeito da coerência de manter o professor da disciplina e o relato dos alunos entrevistados, que demonstraram ter a mesma opinião, não voltou atrás em sua exigência. Deixando de analisar o contexto do curso, a interferência deixou de ser positiva, transformando-se em ingerência. Ingerência é aqui entendida como um conjunto de práticas político-administrativas de influência, de intervenção e de penetração de uma instância sobre a outra. De acordo com Flávia Obino Werle, a ingerência revela certa prevalência das instâncias que a produzem sobre as demais e se manifesta numa conjuntura, como revelação e como condensação de relações de poder. O preocupante é que a ingerência não é um momento revolucionário que ocorre momentânea e inesperadamente, mas tem um ritmo de desenvolvimento, construindo-se ao longo do tempo, desde que haja individualização entre as instâncias do Estado e que estas sejam núcleos de decisão administrativa.

De acordo com a citada autora, pode-se afirmar que a ingerência caracteriza as articulações entre as instâncias e apresenta-se com mais nitidez nos processos atuais, agudizando-se, com o passar do tempo. O que contribui para tal é a cristalização de práticas e rotinas adotadas acriticamente, propostas por outras instâncias, transformando meios em fins e limitando a participação e colaboração nas discussões.

O coordenador do curso, que serve de exemplo, no momento, tem doutorado, cursa pós-doutorado em uma das maiores universidades do País, é autor de várias publicações na área e atua como professor na Instituição, desde 1990. O conceito a ele atribuído pela Comissão foi B, com a alegação de que a experiência de três anos, como coordenador no curso, é muito pequena.

As comissões de especialistas e a realidade das IES

As IES, ao receberem as Comissões de Especialistas, apresentam sua estrutura organizacional, explicitando sua missão, objetivos e as principais atividades que desenvolvem, para que se perceba o contexto em que o curso está inserido. Durante a visita de uma Comissão, a Instituição, após essa apresentação, exibiu um vídeo que continha, além de outras informações, o depoimento de empresários da cidade, relatando a importância do trabalho dos egressos do curso, atuando no mercado de trabalho. Logo após essa apresentação, a Comissão reagiu com extrema irritação, acusando a IES de haver montado um espetáculo, fazendo com que perdessem seu tempo.

A instituição insere-se em um determinado contexto, com características próprias, modos de funcionamento específicos e formas de estrutura e gerenciamento diferenciados. Assim, é preciso levar em conta as diferentes dimensões institucionais, para que a avaliação de cursos ganhe maior significado e relevância. Além do mais, uma avaliação criteriosa, para verificar a eficácia de um Curso, exige sua análise em função dos benefícios sociais que concentra. Nesse sentido, um curso pode ser considerado valioso, desde que suas metas e ações estejam dirigidas à satisfação das exigências da sociedade.

Essa dimensão de análise é fundamental para a avaliação contínua e sistemática, encaminhando ações direcionadas à correção das distorções identificadas ou à manutenção das atividades bem sucedidas. Se a Comissão de Especialistas não considera o contexto, corre-se o risco de ater-se ao texto, empobrecendo, dessa forma, o processo avaliativo.

Flexibilização na organização dos cursos

A nova Lei de Diretrizes e Bases procura assegurar maior flexibilidade na organização de cursos, para atender à crescente heterogeneidade da formação e às expectativas de todos os interessados, nesse nível de ensino. Ressalta, ainda, a necessidade de uma profunda revisão de toda a tradição que burocratiza os cursos, dificultando o acompanhamento das tendências contemporâneas, para que eles possam formar profissionais para o seletivo mercado de trabalho.

As IES vivem um difícil momento de transição e de descompasso entre a autonomia dada a elas, para experimentar novas propostas e o controle tecnocrático. Tentam seguir as orientações de especialistas que solicitam a substituição da existente estrutura curricular, baseada em disciplinas e em cargas horárias fixas e uso excessivo de pré-requisitos, por outro modo de organização que permita ao aluno acompanhar a rápida evolução do conhecimento e otimizar o tempo de permanência no curso. As Diretrizes Curriculares, que orientam o espírito da flexibilização proclamada pela LDB, e desejada pelos especialistas, estão em fase de discussão e de propostas.

Apesar de quase inadmissível, há Comissões de Especialistas que analisam a qualidade de um curso seguindo o currículo mínimo, sob a alegação de que as Diretrizes Curriculares ainda não foram aprovadas legalmente e que o seu trabalho deve estar subsidiado por um instrumento formal e legal.

Supremacia dos dados quantitativos sobre os qualitativos

Muitas são as normas legais direcionadas para os mais diversos campos institucionais e, conforme acreditam, hoje, muitos educadores, o sistema criou uma burocracia cuja função e cujo poder derivam da fiscalização do cumprimento das normas, gerando uma tendência, para o aspecto formal ter precedência sobre qualquer juízo de valor ou julgamento de mérito. Há uma supremacia dos dados quantitativos sobre os qualitativos.

Do ponto de vista institucional, é extremamente positiva a participação de uma Comissão que considera mais importante do que os dados quantitativos, exigidos pelos Padrões de Qualidade, o processo de implantação e desenvolvimento do Curso. O desenvolvimento do projeto pedagógico do curso passa a ter significado, e é possível acreditar-se que podem ser analisadas as entrelinhas da realidade, diminuindo a importância de se analisar o texto, para examinar o contexto.

Exigências maiores do que as previstas em lei

A Lei de Diretrizes e Bases prevê, em seu artigo 52, as exigências de um terço de professores titulados e um terço de professores, em tempo integral de trabalho na instituição, além de estabelecer, em seu artigo 88, o prazo de oito anos para o cumprimento dessa exigência.

Analisando os Padrões de Qualidade de vários cursos, verifica-se que essa exigência passa a ser para cada curso e com uma porcentagem muito maior do que a exigida pela Lei; além disso, o prazo que a Instituição tem, para cumprir a exigência, é até o dia da visita da Comissão. Alguns exemplos: o Curso de Administração exige 55% de mestres e doutores, para conseguir o conceito A; o de Farmácia exige, para a parte profissionalizante, 90% de mestres e doutores, para o conceito A (sendo 45% de doutores e 45% de mestres) e 95% para o conceito B (sendo 40% de doutores e 55% de mestres). Para alcançar o seu conceito C, é necessário apresentar 70% de titulados e o D, 45%.

Situação semelhante é o da Educação Física, que exige 100% de titulados para o conceito A e 60% para o conceito B; a História exige 60% para o conceito A e 40% para o conceito B. Quanto ao tempo de dedicação docente, podem-se citar, como exemplos para alcançar o conceito A, o Curso de Ciências Contábeis, que exige 50% de tempo integral; o de Educação Física, que exige 70%, sendo 50% em dedicação exclusiva e o de Farmácia, 90%, sendo 70% em dedicação exclusiva.

Como devem as instituições se conduzir, quanto a exigências tão díspares da LDB? O Padrão de Qualidade de um determinado Curso, ao interpretar os mencionados artigos da Lei nº 9394/96, tece as seguintes considerações sobre a questão da titulação e tempo de dedicação:

“considerando-se o respaldo legal representado pela LDB, é necessário que se estabeleçam padrões mínimos quanto à titulação do docente e sua respectiva dedicação à educação nos cursos sob análise. Há que se considerar ainda o quantitativo geral dos docentes e, além da titulação formal, a experiência profissional na área do conhecimento. Além disso, embora a lei fale em percentuais e condições gerais das instituições, no momento de avaliar as condições de um curso, caberá avaliar os efetivos quantitativos daquele curso”.

2 - OS PADRÕES DE QUALIDADE, AS COMISSÕES DE ESPECIALISTAS E A AVALIAÇÃO

Quando o Ministério da Educação divulgou, em 1993, um programa de participação voluntária, para incentivar a auto-avaliação institucional das universidades, através do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub) e, posteriormente, em outubro de 1996, editou o Decreto nº 2026 no qual é explicitada a concepção do que pode ser considerado um sistema nacional de avaliação da educação superior, teve como grande objetivo que cada instituição avaliasse seu desempenho, em todos os níveis e modalidades de ensino, pesquisa e extensão.

O Decreto nº 2026 explicita a concepção do que pode ser considerado um sistema nacional de avaliação da educação superior. Segundo o Decreto, essa avaliação se dará em quatro níveis, que se complementam, mas que são independentes e podem realizar-se em momentos distintos e nos seguintes níveis:

- análise do desempenho global do sistema de educação superior, com a utilização de indicadores de desempenho, por região e unidade da Federação, segundo áreas do conhecimento e tipo ou natureza das instituições;
- avaliação do desempenho de cada instituição, em todos os níveis e modalidades de ensino, pesquisa e extensão;
- avaliação dos cursos de graduação, abrangendo todos os cursos da mesma área, por meio da análise das condições de oferta e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos;
- avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área de conhecimento.

A avaliação institucional passou a ser estimulada a realizar, inclusive, avaliação por comissões externas, levando em consideração os resultados de auto-avaliação realizada pela instituição e privilegiando os esforços por ela desenvolvidos.

As Comissões de Especialistas, como já foi citado anteriormente, estão encarregadas de estabelecer indicadores e critérios que considerem adequados para a avaliação de cursos por área e, segundo documentos do MEC, a avaliação dos cursos, individualmente, será precedida de uma análise abrangente da situação da respectiva área de atuação acadêmica ou profissional, quanto ao domínio do estado da arte na área, levando em consideração o contexto internacional e o comportamento do mercado de trabalho nacional, com o objetivo de oferecer uma visão global da situação da respectiva área.

O Exame Nacional de Cursos representa mais um nível do sistema de avaliação pensado para o ensino superior, e seus resultados têm influenciado, entre outros aspectos, os parâmetros e critérios para a avaliação das condições de oferta dos cursos que, no nosso entendimento, deve ser menos uma auditagem acadêmica e mais avaliação, no sentido "lato".

São vários níveis do sistema de avaliação e, apesar de a Portaria Ministerial nº 302, de abril de 1998, que regulamenta o Decreto nº 2.026/96, deixar clara a necessidade de articulação do Paiub com os demais procedimentos de avaliação, é visível a superposição de esforços e, acima de tudo, dos conflitos quanto aos critérios.

Um exemplo ilustra esta afirmativa: no reconhecimento de um curso pela Comissão de Especialistas foi apresentado, junto à documentação, o relatório final do Programa de Avaliação Institucional que havia sido analisado e recomendado pelo Paiub. Estava detalhado no documento todo o processo da auto-avaliação, e dele fazia parte o parecer da comissão de avaliadores externos do curso, composta por profissionais de renomada competência na área. Um novo projeto pedagógico, redefinindo a vocação do curso, já havia sido elaborado com base nas sugestões desses avaliadores. A Comissão de Especialistas, que já encontrou o curso com positivas modificações, recusou-se a tomar conhecimento de tal fato, alegando que seu roteiro era completamente diferente e não havia espaço para nenhuma anotação referente a essa avaliação.

A falta de integração entre a avaliação institucional preconizada pelo Paiub e a realizada pelas Comissões de Especialistas, assim como a falta de ajustes dos mecanismos e procedimentos existentes, colaboram para que as instituições se sintam desestimuladas a desenvolver seus programas de avaliação institucional.

Uma outra grande preocupação é que as visitas das Comissões de Especialistas signifiquem, para as IES, apenas uma auditagem. Se isto ocorrer, além de empobrecer o processo avaliativo, transformará a participação das Comissões em uma forma cada vez mais acentuada de ingerência, diminuindo, dessa maneira, as possibilidades de sua atuação, como avaliadores.

É importante ressaltar que o conceito de avaliação é aqui considerado no seu sentido mais amplo, ou seja, processo de análise e acompanhamento de uma iniciativa, voltado para o seu aperfeiçoamento.

3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

No momento em que se pensa a educação num quadro sócio-histórico, caracterizado pelas mudanças sociais e pelo dinamismo do seu desenvolvimento, é necessário pensar em processos inovadores que busquem a transformação.

A própria SESu/MEC, ao referir-se às diretrizes curriculares, solicita às IES a implementação de projetos pedagógicos inovadores que, automaticamente, causarão mudanças. Entretanto, não se pode pensar no novo apenas como oposição ao antigo; mudanças significativas envolvem aspectos mais abrangentes, como valores, participação e respeito à liberdade de criar. Dados do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (Inep) mostram que, em 1998, havia 1.030 IES no país, das quais 818 são particulares. Acredita-se que a busca da qualidade de ensino seja o grande objetivo de muitas delas. A adoção de programas de avaliação passou a influir decisivamente no aprimoramento do ensino, especialmente na esfera que vem elevando a titulação e a jornada de trabalho de seus professores e melhorando as condições de bibliotecas e laboratórios.

Toma-se cada vez mais premente que o Ministério da Educação pense nessa significativa porcentagem de 77% de IES particulares, criando mecanismos para que as Comissões de Especialistas, cujas visitas serão intensificadas nas IES, inclusive para verificar as condições de oferta dos cursos, identifiquem essa realidade e façam, das visitas, momentos de orientação e de colaboração.

Algumas sugestões podem ser relacionadas:

- Um número mais expressivo de professores representantes das IES particulares devem fazer parte das Comissões de Especialistas. Desta forma, poderão ser discutidos os diferentes critérios dos Padrões de Qualidade, também do ponto de vista das particulares.
- Os componentes das Comissões devem receber uma orientação geral da SESu/MEC, quanto a critérios de referência. Deve haver um entendimento entre os próprios membros da comissão, inclusive uma visão genérica sobre as grandes áreas que compõem os cursos, para que não haja exigências direcionadas a uma área específica.
- Os Padrões de Qualidade devem ser revistos. Os critérios que ultrapassam os limites legais e da própria realidade devem ser modificados como, por exemplo, as porcentagens exigidas quanto à titulação e tempo de dedicação docente.
- Os parâmetros devem estar adequados à missão e ao perfil de cada IES. Se o Centro Universitário, por exemplo, deve realizar pesquisa apenas no âmbito da Iniciação Científica, as Comissões não podem exigir que apresentem programas de pesquisa, como os de uma Universidade.

¹ Nos estados do PR, SC, RS, RJ, SP é exigido o conceito A para o reconhecimento do Curso de Educação Física.

* Doutora em Educação pela USP, pós-doutoranda na UNED/Madri e reitora do Centro Universitário do Triângulo.