

Seminário Internacional de Educação Superior 2014

Formação e Conhecimento

Anais Eletrônicos



OS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM OS INDICADORES DE QUALIDADE

Roberta Muriel Cardoso¹

Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Educação - PPGE da Universidade de Sorocaba – UNISO.

Linha de Pesquisa: Educação Superior

Área de concentração: Educação Escolar

Orientador: Prof. Dr. José Dias Sobrinho.

Resumo

A importância da avaliação para garantir a qualidade em educação é consenso no setor educacional, tarefa prevista na legislação e necessária para o direito de atuação da livre iniciativa na educação superior. No Brasil, a avaliação das Instituições de Ensino, dos cursos e dos alunos, deveria ser conduzida pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), sistema instituído pela Lei 10.861/04. No entanto, os processos que geram os atos regulatórios no país (recredenciamento de instituição, reconhecimento e renovação de reconhecimento de curso), atualmente, acontecem tendo como base Indicadores de Qualidade e Conceitos de Avaliação que, da forma como são aplicados, indicam um caminho diferente daquele previsto pelo SINAES, trazendo algumas distorções significativas neste processo. Este artigo discute estas distorções buscando verificar se o SINAES poderia ser considerado um sistema implantado conforme sua concepção ou se seria um sistema que estaria ameaçado por operações de fiscalização e controle por parte do Estado regulador.

Palavras-chave: Avaliação. Educação Superior. Regulação.

Abstract

The importance of evaluation to ensure quality in education is consensus in the educational sector, task required under the legislation to the right of operation of free initiative in higher education. In Brazil, a National Evaluation System of Higher Education (SINAES), established by Law 10.861/04, should conduct institutional, programs and students evaluation. However, the processes that generate regulatory acts in the country (reaccreditation of the institution, recognition and reapproval of course) currently occur based on Quality Indicators and Evaluation Concepts that, as currently applied, indicate a path different from that predicted by SINAES, bringing some significant distortions in this process. This article discusses these distortions in order to verify if the SINAES could be considered a deployed system as its design or would be threatened by inspection and control operations by the regulatory state.

Keywords: Evaluation. Higher Education. Regulation.

¹ Rua Iracema Souza Pinto, 660 – Planalto – Belo Horizonte/MG – robertamuriel@cartaconsulta.com.br
Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Educação - PPGE da Universidade de Sorocaba – UNISO.



I - Introdução

No Brasil, entre as décadas de 80 e 90, diferentes propostas de avaliação para as Instituições de Ensino Superior foram pensadas, tendo o país até então, apenas a avaliação da pós-graduação, desde 1976 desenvolvida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)².

Com breve duração, porém muito importante, a mais importante ação de avaliação institucional foi o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), em 1993, proposta de avaliação das universidades, voluntária, que contou com uma participação ampla, que trouxe para a pauta o tema da avaliação, despertando a necessidade de um diálogo em torno do tema de forma mais densa e permanente.

Após o fim do PAIUB, por volta do final dos anos 90 e início do novo século, o Ministério da Educação - MEC trabalhou com ações isoladas de avaliação que não eram um sistema de avaliação. Durante este período, a avaliação viveu um momento de realização de práticas de controle e supervisão, enquanto se discutia a necessidade de uma nova proposta que pudesse beneficiar as instituições por meio de ações capazes de criar uma cultura de avaliação nas IES; garantir a qualidade da oferta educacional; prestar contas à sociedade e funcionar como um instrumento de gestão para o aprimoramento acadêmico.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) surgiu em meio a essa discussão, com a proposta de articular regulação e avaliação educativa, resolvendo a questão da regulação e, ao mesmo tempo, garantindo, por meio do processo avaliativo, o aperfeiçoamento acadêmico e a busca pela qualidade nas Instituições de Ensino Superior.

Como fundamentais na concepção do SINAES estão a proposta de uma análise global e integrada da avaliação; o respeito à diversidade institucional e o respeito também à identidade das instituições existentes.

Estas três características foram incluídas no art. 2º da Lei 10.861/2004, que instituiu o SINAES.

A questão do reconhecimento da diversidade das IES no Brasil é também destacada no documento “Diretrizes do SINAES”:

“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.” (p. 90)

² SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação. Brasília: INEP, 2004.



No mesmo documento se coloca a necessidade de respeitar a identidade de cada instituição, reconhecendo que o exercício da liberdade é fator primordial para o desenvolvimento das instituições:

“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.” (p. 91)

II - Os Indicadores de Qualidade e os Conceitos de Avaliação

Atualmente, os processos de avaliação no Brasil, embora com muitos questionamentos sob o ponto de vista jurídico, são embasados em Indicadores de Qualidade e Conceitos de Avaliação e a divulgação destes Indicadores e Conceitos pauta as discussões em todo o país sobre a qualidade dos cursos e instituições e define a aplicação de medidas restritivas e penalidades.

São Indicadores de Qualidade, segundo a Portaria Normativa 40/2007 o Conceito Preliminar de Cursos (CPC), que indica a “qualidade” dos cursos; o Índice Geral de Cursos (IGC), que indica a “qualidade” das IES e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), que indica a “qualidade” dos alunos.

São Conceitos de Avaliação, segundo a mesma Portaria 40/2007, o Conceito de Curso (CC) e o Conceito de Instituição (CI).

“Art. 33-B São indicadores de qualidade, calculados pelo INEP, com base nos resultados do ENADE e demais insumos constantes das bases de dados do MEC, segundo metodologia própria, aprovada pela CONAES, atendidos os parâmetros da Lei no 10.861, de 2004:

I - de cursos superiores: o Conceito Preliminar de Curso (CPC), instituído pela Portaria Normativa no 4, de 05 de agosto de 2008;

II - de instituições de educação superior: o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC), instituído pela Portaria Normativa no 12, de 05 de setembro de 2008;

III - de desempenho de estudantes: o conceito obtido a partir dos resultados do ENADE;

Art. 33-C São conceitos de avaliação, os resultados após avaliação in loco realizada por Comissão de Avaliação do INEP:

I - de curso: o Conceito de Curso (CC), consideradas, em especial, as condições relativas ao perfil do corpo docente, à organização didático-pedagógica e às instalações físicas;

II - de instituição, o Conceito de Instituição (CI), consideradas as dimensões analisadas na avaliação institucional externa.”

III- A Interferência dos Indicadores no Fluxo dos Processos de Avaliação

A Portaria Normativa 4, de 5 de agosto de 2008, regulamentou a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores, para fins dos processos de renovação de

Seminário Internacional de Educação Superior 2014

Formação e Conhecimento

Anais Eletrônicos



reconhecimento, considerando na ocasião o calendário de avaliações do Ciclo Avaliativo do SINAES para o triênio 2007/2009.

A partir da instituição do CPC, iniciou-se uma forma diferente e não prevista nas Diretrizes do SINAES de “avaliar” os cursos superiores no Brasil e o Ministério da Educação, usando o CPC, passou a decidir quais cursos passariam ou não por avaliação *in loco* em cada ciclo avaliativo.

Operacionalmente, esta foi uma ação importante para o MEC, pois boa parte dos cursos avaliados foram dispensados de avaliação *in loco* com a obtenção das notas 3, 4 ou 5 no CPC, consideradas satisfatórias, o que aliviou o Ministério das inúmeras avaliações que teria que fazer. No entanto, esta ação contraria a Lei 10.861/2004 que institui o SINAES, que define, em seu Artigo 4º, as visitas *in loco* para avaliação de cursos como obrigatórias:

“Art. 4º A avaliação dos cursos de graduação tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica.

§ 1º A avaliação dos cursos de graduação utilizará procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais **obrigatoriamente as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento.**” (grifo nosso)

Desde o início da definição do que seria o Conceito Preliminar de Cursos, é possível observar em um curto período, um grande número de modificações na legislação, no fluxo dos processos e nas suas formas de cálculos, o que traz uma dificuldade do acompanhamento das ações relacionadas ao tema pela descontinuidade dos processos.

Atualmente, o CPC é calculado considerando as seguintes variáveis: ENADE, com o peso de 55% (cinquenta e cinco por cento) e insumos, com o peso de 45% (quarenta e cinco por cento). Do ENADE, este peso não mais considerou os alunos ingressantes, subdividindo-se em Concluintes e IDD, com 20% (vinte por cento) e 35% (trinta e cinco por cento), respectivamente. Dos insumos os cálculos passaram a se subdividir considerando-se Infraestrutura (resposta a uma questão do questionário socioeconômico respondido pelo aluno), 7,5% (sete vírgula cinco por cento); Questão Pedagógica (resposta a uma questão do questionário socioeconômico respondido pelo aluno), 7,5% (sete vírgula cinco por cento); Corpo Docente: percentual de doutores, 15% (quinze por cento); Corpo Docente: percentual de mestres, 7,5% (sete vírgula cinco por cento) e Corpo Docente: Regime de Trabalho, 7,5% (sete vírgula cinco por cento).

Além do CPC, a Portaria Normativa 40/2007 define como Indicadores de Qualidade também o Índice Geral de Cursos (IGC) e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE).

Seminário Internacional de Educação Superior 2014

Formação e Conhecimento

Anais Eletrônicos



O IGC foi instituído pela Portaria Normativa 12, de 5 de setembro de 2008 com os mesmos objetivos do CPC, porém para avaliar as instituições e não os cursos e é calculado considerando os CPCs dos cursos, sendo uma média ponderada destes, na maioria dos casos.

Assim, na medida em que os cálculos do CPC foram sendo modificados, o IGC também acompanhou estas modificações, pois é um indicador dependente do CPC.

Por fim, dentre os Indicadores de Qualidade existe ainda o ENADE que é responsável por grande parte da composição do CPC de cada curso e, conseqüentemente, do IGC das instituições.

Dentre os Conceitos de Avaliação estão o CC (Conceito de Curso) e o CI (Conceito de Instituição). Ambos são definidos após visita *in loco* por Comissão de Especialistas que vem avaliar o curso ou a IES e atribuem, por meio de uma análise local, utilizando um instrumento de avaliação, um conceito em cada caso.

Esta Comissão é designada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), órgão do Ministério da Educação, responsável pela avaliação das instituições, cursos e alunos.

Na indicação da Portaria 40/2007, o CPC, IGC e ENADE são definidos como indicadores, portanto, indicam, são indícios da possível aferição de qualidade dos cursos e das IES. Segundo Michaelis (2012), indicador é o "...que indica, ou serve de indicação", ou seja, não é um entendimento definitivo.

O CC e o CI foram definidos na legislação como conceitos, e, conforme entendimento do mesmo Michaelis (2012), conceito significa "... o entendimento, o juízo".

Segundo esta lógica do que são conceitos e do que são indicadores, o CPC, o IGC e o ENADE deveriam ser entendidos como provisórios no processo e o CC e CI como os conceitos definitivos.

Na mesma Portaria Normativa 40/2007 fica também estabelecido um processo, um fluxo para os trâmites de avaliação de cursos e IES que levam à regulação, ou seja, a definição dos atos institucionais (reconhecimento de curso, renovação de reconhecimento de curso, credenciamento da IES). Este processo teria um caminho que, segundo a regra inicial da Portaria seria este: o Curso ou a IES recebe um Indicador de Qualidade (CPC ou IGC). Se este Indicador for insatisfatório (nota 1 ou 2), passa por avaliação *in loco*; se for satisfatório (nota 3, 4 ou 5), pode ser dispensado da avaliação *in loco*. Após a visita, nos casos em que estas são necessárias, são definidos os Conceitos de Avaliação (CC ou CI), conforme o caso. Se o Conceito for satisfatório (3, 4 ou 5), o processo segue para publicação da Portaria com o ato regulatório correspondente. Se o Conceito for insatisfatório (nota 1 ou 2), cabe recurso. Exaurido o recurso e permanecendo o conceito insatisfatório, a

Seminário Internacional de Educação Superior 2014

Formação e Conhecimento

Anais Eletrônicos



IES apresenta à secretaria competente protocolo de compromisso, comprometendo-se a solucionar os problemas apontados pela avaliação. Se ocorrer descumprimento das medidas determinadas no protocolo de compromisso, aí sim será instaurado processo administrativo para aplicação das penalidades previstas no art. 10, §2º da Lei 10.861/2004, porém, com o direito de ampla defesa e do contraditório, reafirmados no §3º do mesmo artigo.

Ocorre que, da instituição do SINAES e mesmo após a definição dos Indicadores de Qualidade e Conceitos de Avaliação até os dias atuais, muitas mudanças ocorreram e o fluxo de processos inicial definido pela Portaria Normativa 40/2007 não foi cumprido, tendo sido modificado no meio do caminho.

O fluxo não seguiu seu caminho inicial definido e foi diretamente relacionado aos Indicadores de Qualidade (CPC, IGC e ENADE), mesmo com previsão diferente na legislação. Além da enorme importância do ENADE no cálculo do CPC (o aluno é responsável pela definição de 70% do indicador), conforme Notas Técnicas que definem este cálculo a cada ano, o CPC e o IGC têm sido suficientes para que o órgão regulador adote medidas que só estariam previstas no final do processo definido na legislação, após avaliação *in loco* e, no caso de descumprimento, de Protocolo de Compromisso.

Considerar um exame nacional para definição dos rumos da educação no país é um assunto que tem gerado bastante polêmica, pois estes exames são válidos e trazem a sua contribuição, porém, "...seria enganoso supor que seriam suficientes para avaliar um curso e, mais ainda, uma instituição." (tradução livre) (STUBRIN, 2010, p. 82).

Em fevereiro de 2011 e com base nos resultados do CPC e IGC divulgados em final de 2010, calculados a partir do ENADE 2009, o MEC editou Nota Técnica fazendo com que todos os cursos reconhecidos solicitassem renovação de reconhecimento, com dispensa de visita *in loco* apenas para os que obtiveram $CPC \geq 3$.

No final de 2011, assim que foram divulgados o CPC e IGC referentes ao ENADE 2010, por meio do Despacho 257, do Secretário da SERES, o MEC publicou a Nota Técnica Conjunta 1/2011 trazendo os procedimentos e prazos para renovação de reconhecimento de cursos de graduação e credenciamento de instituições de educação superior, a serem protocolados tomando como referência os resultados do ciclo avaliativo - ano 2010.

Esta Nota Técnica dispensava do pedido de renovação de reconhecimento os cursos com $CPC \geq 3$ e de pedido de credenciamento as IES com resultados de $IGC \geq 3$.

Ainda no final de 2011, a SERES começou a aplicar medidas punitivas às instituições com notas insatisfatórias no CPC e IGC por meio de Despachos de Cautelares, antes da avaliação por visita *in loco*, tendo como base apenas os Indicadores de Qualidade. Um exemplo foi o Despacho do Secretário 242/2011 SERES/MEC, de 28 de novembro de

Seminário Internacional de Educação Superior 2014

Formação e Conhecimento

Anais Eletrônicos



2011 que aplicou a pena de redução de vagas de cursos de Enfermagem das instituições citadas nos anexos do referido Despacho, além de determinar processo de supervisão para estes cursos. Outro foi o Despacho do Secretário 241/2011 SERES/MEC, de 28 de novembro de 2011, que fez o mesmo com os cursos de Odontologia.

Em 2013, com a divulgação das notas do ENADE 2012 e consequente cálculo do CPC, o MEC impôs medidas restritivas, novamente com base apenas no Conceito Preliminar de Curso e no Índice Geral de Cursos, por meio de 4 (quatro) despachos da SERES publicados em dezembro.

Dois destes despachos foram com medidas restritivas relativas às instituições de ensino superior com IGC insatisfatório e dois relativos aos cursos com CPC insatisfatório.

O mais grave deles foi o Despacho SERES 209/2013, que acolhendo a Nota Técnica 785/2013 - SERES/MEC, aplicou medidas cautelares de suspensão de ingresso em todos os cursos relacionados no mencionado Despacho, tendo em vista os reiterados resultados insatisfatórios no CPC dos anos de 2009 e 2012, ou seja, estes cursos não puderam mais receber alunos nem por processo seletivo, nem por transferência, nem por outro meio possível.

No entanto, em todos os casos em que o fluxo de processos foi alterado, não atendendo à obrigatoriedade prevista na Lei 10.861/2004 e aos preceitos do SINAES, segundo Flores Filho (2013) “Há possibilidade de recurso ao CNE e de ação judicial para afastar as restrições, ... com base no direito constitucional de autonomia universitária.”

Já existem diversas decisões do Poder Judiciário e um Parecer do próprio CNE que entendem serem indevidas as ações cautelares praticadas por parte do MEC/SERES, ratificando a impropriedade da aplicação do Conceito Preliminar de Cursos, isoladamente, para aferição da qualidade do curso e consequente medidas restritivas em função do CPC.

IV – Considerações Finais

Diante da análise do que preconiza o SINAES e do que ocorre de fato em avaliação no Brasil, fica clara a não implantação de aspectos centrais do SINAES. Não se consegue identificar nas ações de avaliação realizadas no país o Sistema de Avaliação, da forma como foi concebido. Este se perdeu em meio à descontinuidade das políticas de governo que buscaram o seu cumprimento e atualmente prevalecem as ações de controle e fiscalização desprovidas da concepção inicial do SINAES.

Seminário Internacional de Educação Superior 2014

Formação e Conhecimento

Anais Eletrônicos



Referência bibliográfica

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa 12, de 5 de setembro de 2008. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC). Publicada no DOU de 08/09/2008 - Seção I - p. 13 (Portaria Revogada)

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa 4, de 5 de agosto de 2008. Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores, para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do SINAES instaurado pela Portaria Normativa nº 1, de 2007. (*) Republicada por ter saído no DOU nº 150, de 6-8-08, Seção 1, página 19, com incorreção no original. (Portaria Revogada)

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa 40, de 12 de dezembro de 2007. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. Republicada no Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 de dez. 2010 - Seção I - p. 23.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior -SINAES e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 de abr. 2004. Seção I - p. 3.

CONCEITO. In: DICIONÁRIO Michaelis. Disponível em <www.uol.com.br/michaelis>. Acesso em: 19 de set. 2012.

FLORES FILHO, Edgar Gastón Jacobs. MEC suspende vestibulares de cursos e instituições superiores sem cumprir a Lei do SINAES, mais uma vez as IES são prejudicadas pela inércia do Órgão. Revista Gestão Universitária, 2013. Disponível em <www.gestaouniversitaria.com.br>. Acesso em 22 de jun. 2014.

INDICADOR. In: DICIONÁRIO Michaelis. Disponível em <www.uol.com.br/michaelis>. Acesso em: 19 de set. 2012.

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação. 2. ed., ampl. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2004. 155 p.

STUBRIN, A. Calidad universitaria. Evaluación y acreditación en la educación superior latinoamericana. Santa Fe: Eudeba, Ediciones UNL, 2010.