



SISTEMA

SISTEMA
NACIONAL DE
AVALIAÇÃO DA
EDUCAÇÃO
SUPERIOR

BASES PARA UMA NOVA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO
DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Março de 2004



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
INTRODUÇÃO	13

PARTE I

DIAGNÓSTICO DO MARCO LEGAL E DOS PROCEDIMENTOS DE VERIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

1. Marco legal da avaliação e regulação da Educação Superior	23
1.1 Síntese do marco legal	24
1.1.1 Da Constituição Federal à nova LDB	24
1.1.2 Avaliação e regulação na LDB	27
1.1.3 A Avaliação no Plano Nacional de Educação	29
1.1.4 Regulamentação da avaliação da Educação Superior	30
1.1.5 Articulação com os Sistemas Estaduais de Educação	34
1.2 Atribuições dos órgãos federais no campo da avaliação e regulação	36
1.2.1 Secretaria de Educação Superior (SESu)	37
1.2.2 Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (Inep)	39
1.2.3 Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)	41
1.2.4 Conselho Nacional de Educação (CNE)	43



2. Análise dos procedimentos de verificação e validação dos sistemas de informação	46
2.1 Verificação e avaliação de instituições e cursos	46
2.1.1 Credenciamento de novas instituições e autorização de cursos	46
2.1.2 Credenciamento de centros universitários	49
2.1.3 Avaliação das Condições de Ensino (ACE)	52
2.1.4 Exame Nacional de Cursos (ENC)	57
2.1.5 Verificação e avaliação de cursos tecnológicos	63
2.1.6 Pós-Graduação	65
2.2 Sistemas de Informação	67
2.2.1. Cadastro das Instituições da Educação Superior	67
2.2.2. Censo da Educação Superior	68
3. Audiências públicas: síntese das contribuições	74
3.1 Convergências principais	74
3.2 Divergências principais	77
3.3 Síntese das audiências públicas	78
4. Resumo do diagnóstico dos procedimentos de verificação e avaliação vigentes	79

PARTE II

PROPOSTA PARA UMA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

1. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)	81
2. Princípios e Critérios	84
2.1 Educação é um direito social e dever do Estado	84
2.2 Valores sociais historicamente determinados	84
2.3 Regulação e controle	85
2.4 Prática social com objetivos educativos	86
2.5 Respeito à identidade e à diversidade institucionais em um sistema diversificado	87
2.6 Globalidade	89
2.7 Legitimidade	90
2.7 Continuidade	91



3. Concepção, desenho e operacionalização do Sinaes	92
3.1 Avaliação institucional	92
3.1.1 Objetos e objetivos da avaliação institucional	94
3.1.2 Funções da avaliação institucional	96
3.2 Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes): órgão coordenador e supervisor do Sinaes	97
3.2.1. Competências da Conaes:	98
3.2.2 Constituição e mandato da Conaes	99
3.3 Procedimentos metodológicos da avaliação institucional	100
3.3.1 Auto-avaliação das IES	101
3.3.2 Avaliação Externa organizada do Conaes	104
3.3.3 Metaavaliação: retroalimentação do sistema	110
3.4 Processos e Bases de Informação	110
3.4.1 Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (Paideia)	110
3.4.2 Censo da Educação Superior	114
3.4.3 Cadastro de Perfil Institucional	115
3.5 Relatório da auto-avaliação nas dimensões interna e externa	115
4. Roteiro básico do processo de avaliação institucional: unidades de avaliação e elementos para a constituição de indicadores	116
5. O Sinaes e as funções regulatórias do poder público	123

ANEXO

Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.	133
---	-----



APRESENTAÇÃO

Este documento *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes): bases para uma nova proposta da educação superior* apresenta uma síntese dos estudos realizados pelos membros da Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA), designada pelas Portarias MEC/SESu nº 11 de 28 de abril de 2003 e nº 19 de 27 de maio de 2003 e instalada pelo ministro da Educação, Cristovam Buarque, em 29 de abril “com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados”.

Presidida pelo professor José Dias Sobrinho (Unicamp), esta Comissão Especial de Avaliação foi integrada pelos seguintes membros: professores Dilvo Ilvo Ristoff (UFSC), Edson Nunes (UCAM), Héliqio Trindade (UFRGS), Isaac Roitman (Capes), Isaura Belloni (UnB), José Ederaldo Queiroz Telles (UFPR), José Geraldo de Sousa Júnior (SESu), José Marcelino de Rezende Pinto (Inep), Júlio César Godoy Bertolin (UPF), Maria Amélia Sabbag Zainko (UFPR), Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS), Maria Isabel da Cunha (Unisinos), Maria José Jackson Costa (UFPA), Mario Portugal Pederneiras (SESu), Nelson Cardoso Amaral (UFG), Raimundo Luiz Silva Araújo (Inep), Ricardo Martins (UnB), Silke Weber (UFPE), Stela Maria Meneghel (Furb) e pelos estudantes Giliate Coelho Neto, Fabiana de Souza Costa e Rodrigo da Silva Pereira, representando a União Nacional de Estudantes (UNE). Daniel Ximenes foi o coordenador executivo, assessorado por Adalberto Carvalho, ambos da SESu, e contou ainda com a colaboração especial de Teófilo Bacha Filho do Conselho Estadual de Educação do Paraná.



A Comissão contextualizou seu trabalho numa visão abrangente do papel dos processos avaliativos sem dissociar estes da necessária regulação do Estado, para fomentar e supervisionar o sistema em seu conjunto, mas também reconhece a importância de uma política capaz de refundar a missão pública do sistema de educação brasileiro, respeitando sua diversidade, mas tornando-o compatível com as exigências de qualidade, relevância social e autonomia. Partindo do princípio de que a educação é um direito e um bem público, entende que a missão pública da Educação Superior é formar cidadãos, profissional e cientificamente competentes e, ao mesmo tempo, comprometidos com o projeto social do País.

Não basta assegurar o direito à educação como direito de todos a ser garantido pelo Estado. Para que a Educação Superior possa efetivamente cumprir o seu papel estratégico, novas exigências precisam ser consideradas. Esta nova realidade – a desigualdade diante do conhecimento – coloca os países desenvolvidos em posição privilegiada em face do hemisfério sul, e essa nova forma de desigualdade é o mais importante desafio a ser enfrentado por países, como o Brasil, que não queiram aceitar a divisão entre nações produtoras e consumidoras de conhecimento e de tecnologia.

A importância da Educação Superior no conjunto das políticas públicas tem sido crescentemente reconhecida, não apenas em função do seu valor instrumental para a formação acadêmico-profissional, para as atividades de pesquisa científica e tecnológica para o desenvolvimento econômico e social ou pela sua contribuição para a formação ética e cultural mais ampla, mas igualmente em função do lugar estratégico que ocupa nas políticas públicas orientadas para a cidadania democrática, a justiça social e o desenvolvimento sustentável.

Daí decorrem algumas diretrizes que, apoiadas em pressupostos acadêmicos e políticos, se articulam no plano macroeducacional com os processos avaliativos:

a) transformação na Educação Superior brasileira para corresponder mais diretamente aos anseios da sociedade por um país democrático, cujos cidadãos participem ativamente na definição dos projetos de seu desenvolvimento;



b) preservação dos valores acadêmicos fundamentais, como a liberdade e pluralidade de idéias, que se manifestam no cultivo da reflexão filosófica, das letras e artes e do conhecimento científico;

c) valorização das IES como instituições estratégicas para a implementação de políticas setoriais nas áreas científica, tecnológica e social;

d) afirmação do papel irrenunciável do Estado na constituição do sistema nacional de Educação Superior, comprometido com a melhoria de sua qualidade, tendo as universidades públicas como referência do sistema;

e) recredenciamento periódico das instituições públicas e as privadas de qualquer natureza – particular, comunitária, confessional ou filantrópica, mediante processo de avaliação que integra a presente proposta (Sinaes), ao qual se dará sempre ampla publicidade.

f) valorização da missão pública no âmbito local, regional e nacional através de um sistema de avaliação que tenha como principal objetivo a melhoria da qualidade acadêmica e da gestão institucional. Este sistema será coordenado por uma comissão de alto nível e reconhecimento nacional, com autonomia no âmbito de sua competência. Desse processo avaliativo, articulado com mecanismos regulatórios do Estado, decorrem ações de fomento e medidas de natureza corretiva e planos de expansão qualificada que assegurem o desenvolvimento da Educação Superior em patamares compatíveis com metas de curto e longo prazos, de acordo com diagnósticos de necessidades nacionais e regionais, de avanço de conhecimento e de atuação acadêmico profissional.

Estes foram alguns princípios e diretrizes de referência para a Comissão Especial. Suas atividades¹ tiveram como focos principais:

a) análise e diagnóstico dos instrumentos, procedimentos e quadro normativo de avaliação e regulação da Educação Superior vigentes;

b) proposta de reformulação dos processos, instrumentos e políticas de avaliação e de regulação da Educação Superior. Desde o início de seus trabalhos, a CEA procurou construir entendimentos

¹ Ao longo de quatro meses, a CEA se reuniu em Brasília, dois ou três dias a cada quinzena, e uma vez ou mais em cada uma das seguintes cidades: Curitiba, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Recife.



quanto aos lineamentos conceituais básicos da avaliação e da regulação da Educação Superior, como suporte das práticas a serem recomendadas às Instituições de Educação Superior (IES) e ao MEC.

As reflexões e os estudos da CEA foram alimentados por um amplo processo de interlocução com a sociedade. Como parte muito importante de seus trabalhos, a CEA ouviu em audiências públicas, realizadas no MEC, em Brasília, e durante a Reunião da SBPC, em Recife, 38 entidades representativas de distintos setores da sociedade, especialmente as mais diretamente relacionadas com a Educação Superior.²

Foram as seguintes entidades que se manifestaram nas audiências públicas: Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (Abmes), Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu), Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica (Concefets), Associação Brasileira de Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem), Fórum Nacional de Extensão e Ação Comunitária das Universidades e Instituições de Ensino Superior Comunitárias, Fórum de Conselhos Estaduais de Educação, Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (Forplad), Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc), Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup), Associação Nacional de Faculdades e Institutos Superiores (Anafi), União Nacional dos Estudantes (UNE), Fórum Nacional de Pró-Reitores de Graduação (Forgrad), Fórum Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação, Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras, Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Economia (Ange), Associação Brasileira de Ensino Odontológico (Abeno), Associação Nacional de Pós-Graduação e

² Além das apresentações orais, as entidades também elaboraram textos, que estão sendo reunidos em livro a ser publicado pela SESu e pelo Inep.



Pesquisa em Educação (ANPEd), Associação Brasileira de Ensino de Engenharia (Abenge), Sociedade Brasileira de Matemática (SBM), Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração (Angrad), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), Sociedade Brasileira de Educação Matemática (SBEM), Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), Sociedade Botânica do Brasil (SBB), Associação Brasileira de Ensino Profissional (Asbrepo), Sociedade Brasileira de Psicologia (SBP), Associação Brasileira de Engenharia e Urbanismo (Abeau), Associação Brasileira de Enfermagem (ABEn), Sociedade Astronômica Brasileira (SAB), Associação Brasileira de Ensino Médico (Abem), Fórum das Executivas e Federações de Cursos. Também foram convidadas as seguintes entidades: Associação Nacional dos Estudantes de Pós-Graduação (ANPG), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (Fasubra), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Conselho Nacional de Saúde (CNS), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Força Sindical (FS), Movimento dos Sem-Terra (MST).

Além das manifestações feitas nas audiências públicas, também foram colhidos diversos depoimentos de estudiosos da área da atuação e de membros da comunidade acadêmica que têm participado da elaboração e da implementação dos instrumentos avaliativos hoje em uso, como o Exame Nacional de Cursos (ENC), a Avaliação das Condições de Ensino (ACE) e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

Este documento apresenta, portanto, uma síntese dos estudos realizados pelos membros da CEA nos últimos 120 dias, e tem como objetivo principal estabelecer as bases para um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) que esteja fortemente identificado com a idéia da função social das IES. Embora já preconizado, em parte, pela legislação em vigor, a sua efetiva institucionalização dependerá de significativas alterações, na metodologia, nos procedimentos, nos instrumentos e na própria legislação.



INTRODUÇÃO

A partir da década de 80, os países industrializados e os latino-americanos, empreenderam importantes reformas em seus sistemas de Educação Superior. Nestes últimos anos, com a emergência de um mercado educacional globalizado, as reformas neste nível de ensino se dinamizaram, de modo especial diversificando os provedores, os tipos de instituições, os perfis dos docentes, disponibilizando novas ofertas educativas, ampliando as matrículas e apresentando um aumento crescente das demandas e da competitividade. Por outro lado, a globalização educacional e a internacionalização do conhecimento, em resposta aos desafios da globalização econômica, trazem consigo o enorme desafio de a educação superior conciliar as exigências de qualidade e inovação com as necessidades de ampliar o acesso e diminuir as assimetrias sociais.

Nesse quadro de aceleradas mudanças econômicas e sociais e de reformas das instituições educacionais, mais explicitamente as que se dedicam à formação dos indivíduos e à produção de conhecimentos e técnicas, vistos hoje como valiosos capitais econômicos, ganham centralidade, em todos os países que buscam modernizar-se, os processos de avaliação e de regulação da educação superior. Esses processos são sustentados por diversos argumentos, que vão desde a necessidade de os Estados assegurarem a qualidade e os controles regulatórios, a distribuição e o uso adequado dos recursos públicos, a expansão segundo critérios estabelecidos por políticas institucionais e do sistema. Até a necessidade de dar fé pública, de orientar o mercado consumidor dos serviços educacionais e de produzir informações úteis para as tomadas de decisão. Dentre os aspectos mais importantes,



podem ser citados o aumento do aparato normativo, a ênfase nos resultados ou produtos e o uso de instrumentos que produzam informações objetivas e que permitam a comparação e a ampla divulgação para os públicos interessados.

De forma especial, os modos de informação pública a respeito das condições de produção e dos resultados obtidos pelas instituições adquiriram grande importância e vêm sendo crescentemente exigidos, aperfeiçoados e detalhados. As avaliações somativas, os mecanismos de controle, regulação e fiscalização e a prestação de contas têm tido presença muito mais forte que as avaliações formativas, participativas, voltadas aos processos, às diversidades identitárias e à complexidade das instituições.

A função atribuída pelo Estado à Educação Superior no País é determinante da proposta de avaliação. De um lado está o modelo de inspiração anglo-americana baseado em sistemas predominantemente quantitativos para produzir resultados classificatórios; de outro, o modelo holandês e francês, que combina dimensões quantitativas e qualitativas com ênfase na avaliação institucional e análise. As diferentes experiências e propostas metodológicas de avaliação da Educação Superior implementadas no Brasil nas últimas três décadas seguem, assim como os sistemas de avaliação dos países desenvolvidos, uma ou outra dessas orientações.

No modelo de inspiração inglesa, a atual crise do ensino superior remete à questão da eficiência ou ineficiência das instituições em se adaptarem às novas exigências sociais, entendendo que a Educação Superior funciona como fator de incremento do mercado de trabalho. Nessa linha, a avaliação se realiza como atividade predominantemente técnica, que busca a mensuração dos resultados produzidos pelas instituições em termos de ensino, sobretudo, e também de pesquisa e prestação de serviços à comunidade. Sua ênfase recai sobre indicadores quantitativos que promovem um balanço das dimensões mais visíveis e facilmente descritíveis, a respeito das medidas físicas, como área construída, titulação dos professores, descrição do corpo docente, discente e servidores, relação dos servidores, dos produtos, das formaturas, volumes de insumos, expressões numéricas supostamente representando qualidades, como no caso de números de



citações, muitas vezes permitindo o estabelecimento de *rankings* de instituições, com sérios efeitos nas políticas de alocação de recursos financeiros e como organizador social de estudantes e de profissionais. Em função disso, esta perspectiva de avaliação é denominada regulatória.

Por outro lado, a outra orientação da avaliação busca ir além da medição e de aspectos performáticos. Ela adere à própria discussão do sentido ou da existência das instituições de ensino superior na sociedade; entendendo que estas têm “funções múltiplas”; que o conhecimento produzido no interior delas, além de ser requisitado como força produtiva, também é um instrumento de cidadania, em sua pluralidade, em sua diversidade. Nessa perspectiva, chamada emancipatória, a avaliação não se apresenta somente como prática produtora de juízos de fatos, de coleta de informação, medida e controle de desempenho. Seu processo requer reflexão tanto sobre a prática quanto sobre o objeto e os efeitos da avaliação, o que só pode ser feito através de juízos de valor.

A mais antiga e duradoura experiência brasileira de aspectos de avaliação da educação superior é a dos cursos e programas de pós-graduação, desenvolvida desde 1976 pela Capes. Mas, nas duas últimas décadas, discussões e ações relativas à avaliação de cursos de graduação, de instituições e do sistema de educação superior envolvendo, de diferentes modos e perspectivas, entidades representativas de professores, estudantes e organismos do governo, levaram à implementação de diferentes propostas de avaliação da ES. Algumas delas, estreitamente relacionadas com a redemocratização do País e o fortalecimento da dimensão pública da educação, encontraram resistências fortes nas políticas ministeriais, fundadas na lógica da eficiência, da competitividade e do gerencialismo.³ Para estas, cuja concepção de avaliação está focada nos resultados e guiada pela idéia da

³ Dentre estas, destacam-se as propostas das Comissões de Alto Nível: Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior, Geres, e Comissão Nacional pela Reformulação da Educação Superior, CNRES, e a Lei nº 9.131 de 1995, que instituiu a avaliação periódica das instituições e cursos de nível superior em que ganham relevo as dimensões individual, seja do alunado, seja dos cursos e instituições, embora se mantenha a preocupação com a dimensão institucional.



eficiência individual, tem sido muito útil a larga tradição da avaliação de aprendizagem ou escolar, orientada prioritariamente para a seleção, a mensuração, a comparação, os produtos quantificáveis, o controle e a racionalidade própria do mundo econômico.

A Avaliação nas décadas de 80-90

Até o início da década de 80, a produção acadêmica no âmbito da temática da Avaliação Institucional e da Avaliação da Educação Superior tinha pouco destaque. Entretanto, a partir deste período, houve crescente interesse sobre a avaliação da Educação Superior de modo que, no final da década, os periódicos de circulação nacional publicaram, em média, um artigo/mês a respeito. Nos anos 90, houve um crescimento acelerado de publicações na área, em especial a partir da segunda metade do período, refletindo não só o interesse, mas a centralidade desta temática no âmbito das reformas e das políticas públicas de educação.⁴

Os primeiros textos sobre esta temática revelavam preocupação com o controle da qualidade das IES, em virtude do crescimento exacerbado de instituições e matrículas. A avaliação era concebida, predominantemente, como forma de as IES prestarem contas à sociedade dos investimentos efetuados pelo setor público, que precisavam ser justificados. Neste contexto surgiu a primeira proposta de avaliação da Educação Superior no país: o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru), de 1983. O Paru elaborou questionários que foram respondidos por estudantes, dirigentes universitários e docentes e acolheu igualmente estudos específicos para apreender o impacto da Lei nº 5.540/1968 quanto à estrutura administrativa, à expansão das matrículas e à sua caracterização, à relação entre atividades de ensino, pesquisa e extensão, características do corpo docente e técnico-administrativo e vinculação com a comunidade. Tratou, portanto,

⁴ Neste sentido, cabe destacar as publicações efetuadas pela Revista Avaliação que, apesar de ter surgido em 1996, concentra cerca da metade de toda a produção sobre Avaliação Institucional e Avaliação da Educação Superior no período 1968-2000.



basicamente de dois temas: gestão e produção/disseminação de conhecimentos, utilizando-se de levantamento e análises de dados institucionais colhidos através de roteiros e questionários preenchidos por estudantes, professores e administradores.

A partir da Nova República, em 1985, surgiu no MEC uma proposta de avaliação da Educação Superior vinda da Comissão de Alto Nível: Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (Geres). Utilizando uma concepção regulatória, apresentava a avaliação como contraponto à autonomia das IES, dando relevo às dimensões individuais, seja do alunado, seja dos cursos e instituições, embora se mantenha a preocupação com as dimensões institucionais. Os resultados da avaliação – como controle da qualidade das instituições (públicas ou privadas) – implicariam a distribuição de recursos públicos, que deveriam ser direcionados para ‘Centros de Excelência’ ou instituições com padrões internacionais de produção acadêmica e de pesquisa.

Neste mesmo período, surgiram igualmente os primeiros relatos de experiências de avaliação, em instituições públicas, com perspectiva formativa.

PAIUB

No início da década de 90 surge o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – Paiub (1993). Sustentado no princípio da adesão voluntária das universidades, o Paiub concebia a auto-avaliação como etapa inicial de um processo que, uma vez desencadeado, se estendia a toda a instituição e se completava com a avaliação externa. Estabeleceu uma nova forma de relacionamento com o conhecimento e a formação e fixou, em diálogo com a comunidade acadêmica e com a sociedade, novos patamares a atingir. Embora sua experiência tenha sido curta, conseguiu dar legitimidade à cultura da avaliação e promover mudanças visíveis na dinâmica universitária. Embora tenha recebido ampla adesão das universidades brasileiras, seu ritmo foi afetado em sua implementação pela interrupção do apoio do MEC desde o início do governo anterior, transformando-se em um processo



de avaliação meramente interno às instituições, com conseqüente impacto negativo sobre o ritmo do seu desenvolvimento.

ENC

A partir da Lei nº 9.131/1995 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1996 – foram progressivamente implementados novos mecanismos de avaliação: o Exame Nacional de Cursos (ENC), realizado por concluintes de cursos de graduação; o Questionário sobre condições socioeconômicas do aluno e suas opiniões sobre as condições de ensino do curso freqüentado; a Análise das Condições de Ensino (ACE); a Avaliação das Condições de Oferta (ACO); e a Avaliação Institucional dos Centros Universitários. Seus resultados têm tido ampla divulgação na mídia impressa e televisiva, funcionando como instrumento de classificação das instituições de ensino superior e de estímulo à concorrência entre elas. Para dar sustentação e regulamentar esses instrumentos de avaliação, o MEC criou um amplo aparato normativo, e para operá-lo recorreu a comissões constituídas de especialistas das diversas áreas da comunidade acadêmica.

Cabe destacar que, enquanto no Paiub a preocupação estava com a totalidade, com o processo e com a missão da instituição na sociedade, no ENC a ênfase recai sobre os resultados, com a produtividade, a eficiência, com o controle do desempenho frente a um padrão estabelecido e com a prestação de contas. O Paiub tem como referência a globalidade institucional, aí compreendidas todas as dimensões e funções das IES. O ENC tem como foco o Curso, em sua dimensão de ensino, e tem função classificatória, com vistas a construir bases para uma possível fiscalização, regulação e controle, por parte do Estado, baseada na lógica de que a qualidade de um curso é igual à qualidade de seus alunos.

Na legislação mais recente (caso do Decreto nº 3.860, de julho de 2001), a avaliação é entendida e praticada, sobretudo, como verificação do atendimento de uma série de itens previamente definidos pelo MEC que conta, para isso, com a contribuição de membros da comunidade acadêmica. Deste modo, vem ocorrendo uma redução



do conceito de avaliação, enfatizada na sua dimensão de supervisão, ou, ainda mais restritamente, de controle a partir de processos organizados e executados pelo próprio Ministério, com a colaboração das comissões. Cursos e instituições são “pacientes” de um processo externo de verificação que se desenvolve sem articulação com os processos internos ou auto-avaliação, nos quais eles são sujeitos.

Balanço Brasil

Estas diversas iniciativas têm marcos e objetivos que expressam não somente o estado da arte da avaliação em cada momento, mas também concepções e perspectivas distintas do ensino superior e de seu papel na sociedade brasileira. Com ênfases e objetivos diferentes, cada uma delas recorre a instrumentos considerados adequados aos seus propósitos e interpreta os resultados obtidos como forma de ampliar o conhecimento das instituições, sedimentar compromissos, dispor de referenciais para priorizar áreas de intervenção com vistas à elevação de patamares de qualidade, como também para ganhar visibilidade midiática e suscitar a competição inter-institucional, além de constituir critério para apoio financeiro ou de outra natureza.

No entanto, cabe enfatizar as diferenças destas duas concepções e práticas de avaliação na Educação Superior: uma comprometida com a transformação acadêmica, em uma perspectiva formativa/emancipatória; a outra mais vinculada ao controle de resultados e do valor de mercado, com visão regulatória.

No sistema vigente no Brasil, a avaliação possui um importante papel nas políticas de Educação Superior. A constatação de que os custos do ensino superior, tanto em termos absolutos como relativos, tornam-se cada vez mais elevados, traz ao Estado a indispensabilidade da informação e da prestação de contas da qualidade e da amplitude dos serviços que as IES prestam à sociedade em ensino, pesquisa e extensão. Em função disso, tem sido reforçada a concepção e prática de avaliação segundo a qual a função de regulação e controle predomina sobre a de formação e emancipação institucional. Disputam hegemonia duas orientações que, embora não necessariamente antagônicas, são



de naturezas distintas e de ênfases diferentes. Ambas as tendências, em curso na realidade brasileira, consideram a avaliação como uma atividade essencial para o aperfeiçoamento acadêmico, a melhoria da gestão universitária e a prestação de contas de seu desempenho para a sociedade.

A criação de um sistema, combinando regulação e avaliação educativa, em suas dimensões interna e externa, deve ser de responsabilidade compartilhada do Estado e das instituições, mas interessa também e sobretudo à população, que tem os direitos de contar com um sistema educativo que cumpra com os principais anseios e necessidades mais gerais da sociedade, e de saber como as instituições estão realizando seus mandatos sociais relativos ao avanço do conhecimento e à formação de cidadãos que também sejam bons profissionais.

A matéria relativa à avaliação da educação superior no Brasil está desequilibrada, porque:

- a) está centrada quase exclusivamente nas atribuições de supervisão do MEC;
- b) praticamente não considera instituições e cursos como sujeitos de avaliação;
- c) não distingue adequadamente supervisão e avaliação, com nítida ênfase à primeira;
- d) não constitui um sistema nacional de avaliação, porém, mais propriamente uma justaposição de verificação de determinadas condições, unilateralmente definidas pelo Ministério.

Os instrumentos em vigor, que sejam considerados válidos, devem ser preservados e aperfeiçoados, porém integrados a uma outra lógica que seja capaz de construir um **sistema nacional de avaliação da educação superior, articulando regulação e avaliação educativa**. O enfoque a ser adotado considera a Avaliação Institucional não como um fim em si, mas como parte de um conjunto de políticas públicas, no campo da educação superior, voltadas para a expansão do sistema pela democratização do acesso, para que a qualificação do mesmo faça parte de um processo mais amplo de revalorização da educação superior como parte de um projeto de desenvolvimento da nação brasileira. A idéia subjacente encontra



sustentação no Plano Nacional de Educação. Por exemplo, a meta nº 6, do capítulo sobre Educação Superior, desse Plano estabelece: “institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica”. A meta nº 7 refere-se ao fomento a sistemas próprios de avaliação das instituições e de seus cursos, nacionalmente articulados e voltados para a melhoria dos padrões de qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão. A meta nº 9 situa esse sistema nacional de avaliação como base para o recredenciamento de instituições e reconhecimento periódico de cursos.



PARTE I

DIAGNÓSTICO DO MARCO LEGAL E DOS PROCEDIMENTOS DE VERIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

1. Marco legal da avaliação e regulação da Educação Superior

O diagnóstico do marco legal da Avaliação e Regulação da Educação Superior implica o exame de diversificada legislação produzida na última década. Da Constituição de 1988 às sucessivas Medidas Provisórias, passando pela nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB), pelo Plano Nacional de Educação (PNE) e por vários Decretos, houve indiscutivelmente um progresso no reconhecimento legal da importância da Avaliação associada à idéia de melhoria da qualidade.

Se o processo avaliativo das universidades brasileiras foi associado, ainda no regime militar, à ambiciosa política de pós-graduação promovida pela Capes, cujo sistema de avaliação pelos pares estendeu-se às agências de fomento à pesquisa (CNPq e Finep), com o retorno à democracia, paradoxalmente, começa um processo de resistência à avaliação externa. Tal fato relaciona-se ao caráter punitivo que esses processos adquirem no plano internacional.

Durante o mandato do Presidente Collor, as tentativas de implantar o “Estado avaliador” sofreram fortes resistências dos dirigentes e da comunidade universitária. No entanto, após seu *impeachment*, a curta gestão do Presidente Itamar Franco foi marcada por um processo de diálogo e negociação positivos entre o MEC e a comunidade de Educação Superior, que conseguiu transformar, em parte, essa cultura de resistência à avaliação. O Projeto de Avaliação Institucional elaborado por uma comissão de especialistas foi adotado pelo MEC e tornou-se o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub). De início,



o Paiub foi desenvolvido sob a coordenação de uma Comissão Nacional de Avaliação, com a participação majoritária de associações de dirigentes universitários e de representantes do governo vinculados a SESu.

Esse processo resgatou a legitimidade da Avaliação, uma vez que o amplo debate então estabelecido com a comunidade universitária estimulou a adesão voluntária das instituições ao processo avaliativo. A experiência do Paiub incluiu, nos dois primeiros anos, mais de uma centena de universidades, mas seu ritmo declinou com a nova orientação dada no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, passando a ser relegado a um processo de avaliação interna das universidades, quando o governo adotou uma nova orientação avaliativa.

Cabe, pois, diagnosticar a evolução desse novo modelo, considerando os sucessivos diplomas legais focalizados na avaliação e na regulação da Educação Superior. De pronto, constata-se que se trata de um marco legal com textos diversificados, construídos de forma gradualista; os instrumentos avaliativos, gerados em etapas, constituíram práticas fragmentárias de um outro perfil da avaliação muito diferente do Paiub.

O exame da legislação e dos atos de sua institucionalização revela que estava em tela uma cultura avaliativa imposta de fora para dentro. Do conteúdo legal às práticas administrativas e comunicacionais verifica-se o deslocamento de competências internas de órgãos centrais do MEC para a construção de uma nova “agência reguladora” especializada na concepção e execução da avaliação: o Inep. Verifica-se também que à sociedade caberia apenas o consumo das informações produzidas pela avaliação; e à comunidade acadêmica como que se sobrepunha uma condição de objeto avaliado à de sujeito avaliador de seu fazer e seu saber. É esse processo, inacabado, mas efetivo em suas ações, que teve lugar num contexto de forte expansão de instituições privadas, que será objeto do breve diagnóstico a seguir.

1.1 Síntese do marco legal

1.1.1 Da Constituição Federal à nova LDB

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, trouxe importantes



transformações para a estruturação da educação nacional, dando ênfase aos processos de avaliação visando à melhoria da qualidade de ensino e, como recurso para a regulação do setor, a acreditação de instituições e cursos. Nesse contexto, a avaliação da educação superior assumiu lugar especial dentre as políticas educacionais, seja para a orientação de suas diretrizes mais amplas, seja para as ações concretas dos órgãos competentes do Ministério da Educação (MEC). Cumpre destacar, contudo, que a importância atribuída aos processos de avaliação, e sua inclusão em dispositivos legais, antecede a edição da LDB de 1996.

A Constituição de 1988 trouxe importantes inovações para o País. No Título VIII, Da Ordem Social e em seu Capítulo III, tratou “Da Educação, Da Cultura e do Desporto”, reunindo três áreas que tradicionalmente vinham sendo tratadas em conjunto. A Seção I apresenta os princípios e normas fundamentais relativos à educação no Brasil e seu art. 206, inciso VII, define que um deles é “a garantia de padrão de qualidade”. As garantias constitucionais necessárias para a efetivação da educação “como dever de Estado” estão definidas no art. 208. A Constituição de 1988 estabelece, no art. 209, que o “ensino é livre à iniciativa privada”, atendidas duas condições:

- 1) o “cumprimento das normas gerais da educação nacional”;
- 2) a “autorização e avaliação de qualidade pelo poder público”, incluindo entre as cinco metas a serem alcançadas, a melhoria da qualidade do ensino” (art. 214);

A Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, criou o novo Conselho Nacional de Educação. Esta lei propôs pela primeira vez como atribuições do MEC “formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem” (art. 6º da Lei nº 4.024/61). Para cumprir essas atribuições, a Lei nº 9.131/95 determinou que o MEC deveria contar com a colaboração do Conselho Nacional de Educação, composto pela Câmara de Educação Básica (CEB) e pela Câmara de Educação Superior (CES).

No que se refere à Câmara de Educação Superior, o §2º do art. 9º da Lei definiu algumas atribuições relativas a processos de avaliação



educacional como:⁵ analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior; deliberar sobre os relatórios encaminhados pelo Ministério da Educação e do Desporto sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias; deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação e do Desporto; deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo Ministério da Educação e do Desporto, com base em avaliações de cursos;

A Lei nº 9.131/95, dentre suas disposições, previu a criação de um conjunto de avaliações periódicas das instituições e cursos superiores, sobressaindo o propósito da realização anual de exames nacionais, com base em conteúdos mínimos estabelecidos e previamente divulgados para cada curso. Tais exames estariam destinados a aferir conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação, cujos resultados deveriam ser divulgados anualmente pelo MEC.⁶ Ressalte-se a intenção prevista na lei em utilizar as avaliações para orientar a política educacional do Ministério da Educação, também quanto à qualificação do corpo docente.

Nesse sentido, constata-se que antes mesmo da nova LDB (Lei nº 9.394/96), tanto as diretrizes da política educacional para o ensino

⁵ A Medida Provisória n.º 2.143-34, de 28 de junho de 2001 deu nova redação para as alíneas d), e) e f) do § 2º do art. 9º, e incluiu a alínea j), modificando as atribuições da Câmara de Educação Superior. O novo papel seria também definido pelo Decreto nº 3.860/01 e pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, que revogou a MP nº 2.143-34, dando redação ligeiramente diferente para as referidas alíneas. Ver adiante, na seção 2.2.1 deste documento, que trata do CNE no contexto dos órgãos federais de educação, o teor das modificações que foram feitas.

⁶ A realização do primeiro Exame Nacional de Cursos foi regulamentada pela Portaria Ministerial nº 249 de 18 de março de 1996, que definiu, excepcionalmente, o período de outubro a novembro do mesmo ano. A Portaria nº 963, de 15 de agosto de 1997, que revogou a primeira, estabeleceria os meses de maio a junho de cada ano, como o período de realização.



superior como a acreditação de instituições, cursos e habilitações, estavam vinculados aos processos de avaliação a serem realizados pelo Ministério da Educação e do Desporto. Ao CNE, por intermédio da CES, caberiam ações importantes para reforçar tais processos de acreditação, mas a concepção do processo e o comando das ações permaneceriam com o MEC.

1.1.2 Avaliação e regulação na LDB

A nova LDB consolidou, como pilar essencial da educação superior, a necessidade dos processos de avaliação, seja no que diz à orientação das diretrizes políticas visando à melhoria do ensino – avaliar com vistas à qualidade, seja quanto à definição de ações de acreditação do sistema de ensino superior por parte de órgãos competentes – avaliar para supervisão e controle estatal.

Precisamente sobre avaliação e acreditação, na LDB, em seu art. 9º, que trata das incumbências da União, destacam-se cinco incisos. Pelo inciso V, cabe à União “coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação”. O inciso VI definiu a tarefa de “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”.

Já o inciso VII demarcou a necessidade de “baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação”. Ademais, dispôs o inciso VIII que à União cabe “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino”.

Por fim, de forma direta, a LDB estabeleceu incumbências à União, aos Estados e ao Distrito Federal para que exerçam a regulação na educação superior. De acordo com o art. 9º, IX, cabe ao governo federal, “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino”. Sobre este inciso, o § 3º permite a descentralização, uma vez que a União pode delegar atribuições, relativas ao seu sistema, aos Estados e ao Distrito Federal,



desde que mantenham “instituições de educação superior”.⁷ Segundo o art. 10, a LDB confere as mesmas competências aos Estados e ao Distrito Federal, com relação às instituições de ensino superior integrantes dos respectivos sistemas.

Importante definição foi feita no art. 46 da LDB. A “autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação” (grifos nossos). Pelo parágrafo 1º deste artigo, os resultados do processo regular de avaliação podem gerar sanções e punições. Uma vez constatadas deficiências, deve ser aberto um prazo para saneamento que geraria nova reavaliação, a qual pode “resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento”.

A Lei nº 9.394/96 também dispõe sobre a estruturação do sistema federal de ensino. Este, pelo art. 16 e incisos, compreende:

- a) as instituições de ensino mantidas pela União;
- b) as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- c) os órgãos federais de educação.

A novidade está presente no parágrafo 2º do art. 54. Embora o artigo aborde a autonomia universitária das instituições mantidas pelo Poder Público, no referido parágrafo dispõe-se que as “atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base na avaliação realizada pelo Poder Público”. Pelo texto do dispositivo, avaliada por avaliação do poder público, uma instituição privada não universitária pode adquirir prerrogativas da autonomia.

⁷ Para o cumprimento de tais tarefas, ficou estabelecido que, na estrutura educacional (§1º), haveria “um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei” (Lei nº 9.131/95). E também que (§2º) para o “cumprimento do disposto nos incisos V a IX”, a União deve ter “acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.”



1.1.3 A Avaliação no Plano Nacional de Educação

O atual Plano Nacional de Educação (PNE), editado por meio da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, tem sua origem no art. 214 da Constituição Federal de 1988, e nos artigos 9º (inciso I) e 87 (parágrafo 1º), da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. A Lei que aprovou o PNE, no espírito da LDB e dos atos normativos posteriores, dispõe, em seu art. 4º, que a União “instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação”. A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, tem incumbência de proceder “a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação” (art. 3º). Ademais, determina que os poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios precisam empenhar-se na divulgação do PNE e “da progressiva realização de seus objetivos e metas, para que a sociedade o conheça amplamente e acompanhe sua implementação” (art. 6º).

O Plano Nacional de Educação estabeleceu, para cada nível educacional, um “diagnóstico”, “diretrizes” e “objetivos e metas”. Nas diretrizes específicas para a educação superior e para a regulação de seu sistema, destaca-se a ênfase dada aos processos de avaliação. Como princípio geral, afirma-se, no Plano, que “nenhum país pode aspirar a ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de educação superior”. O Plano define diretrizes para a regulação do sistema; entende que é necessário “planejar a expansão com qualidade, evitando-se o fácil caminho da massificação”. Nesse sentido, reconhece a importante “contribuição do setor privado, que já oferece a maior parte das vagas na educação superior e tem um relevante papel a cumprir”. Mas é feita a ressalva de que o setor privado deve respeitar os “parâmetros de qualidade estabelecidos pelos sistemas de ensino”.

Para lidar com a necessária expansão do sistema, o PNE enfatiza a importância de se garantir a qualidade do ensino ministrado. Nessa direção, afirma o Plano ser “indispensável melhorar a qualidade do ensino oferecido, para o que constitui instrumento adequado à institucionalização de um amplo sistema de avaliação associada à



ampliação dos programas de pós-graduação, cujo objetivo é qualificar os docentes que atuam na educação superior”.

O Plano Nacional de Educação definiu um total de 23 objetivos e metas para a educação superior. Merecem destaques os seguintes:

1) Institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica;

2) Instituir programas de fomento para que as instituições de educação superior constituam sistemas próprios e sempre que possível nacionalmente articulados, de avaliação institucional e de cursos, capazes de possibilitar a elevação dos padrões de qualidade do ensino, da extensão e, no caso das universidades, também da pesquisa;

3) Estender, com base no sistema de avaliação, diferentes prerrogativas de autonomia às instituições públicas e privadas;

4) Estabelecer sistema de credenciamento periódico das instituições e reconhecimento periódicos dos cursos superiores, apoiado no sistema nacional de avaliação;

5) A partir de padrões mínimos fixados pelo Poder Público, exigir melhoria progressiva da infra-estrutura de laboratórios, equipamentos e bibliotecas, como condição para o credenciamento das instituições de educação superior e renovação do reconhecimento de cursos.

1.1.4 Regulamentação da avaliação da Educação Superior

Seis meses após a promulgação da Lei nº 10.172/2001 foi baixado importante ato normativo que reformulou vários aspectos do sistema de avaliação vigente. Os Decretos nºs 2.026/96 e 2.306/97, que anteriormente regulamentavam, respectivamente, a avaliação e a organização da educação superior, foram revogados pelo Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, que tratou, em seu conjunto de dispositivos, das duas matérias. O Decreto nº 3.860/2001 dispôs sobre a classificação das instituições de ensino superior, entidades mantenedoras, IES e organização acadêmica, avaliação e procedimentos operacionais.

Especificamente sobre avaliação, o art. 16 do Decreto nº 3.860 afirma que para fins de cumprimento dos artigos 9º e 46 da



LDB, “o Ministério da Educação coordenará a avaliação de cursos, programas e instituições de ensino superior.” Detalha o caráter periódico dos processos de autorização e reconhecimento de cursos e credenciamento e reconhecimento de IES estabelecido no art. 46 da LDB e na mesma linha das normas anteriores, estabeleceu que a “autorização para o funcionamento e o reconhecimento de cursos superiores, bem assim o credenciamento e o reconhecimento de instituições de ensino superior organizadas sob quaisquer das formas previstas neste Decreto, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.”

O Decreto nº 3.860/2001 atribuiu ao Inep a responsabilidade de organizar e executar a avaliação de cursos de graduação e das IES. Tal avaliação deve contemplar:

1) “avaliação dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de educação superior, por região e Unidade da Federação, segundo as áreas do conhecimento e a classificação das instituições de ensino superior, definidos no Sistema de Avaliação e Informação Educacional do Inep”;

2) “avaliação institucional do desempenho individual das instituições de ensino superior, considerando, pelo menos, os seguintes itens:

- a) grau de autonomia assegurado pela entidade mantenedora;
- b) plano de desenvolvimento institucional;
- c) independência acadêmica dos órgãos colegiados da instituição;
- d) capacidade de acesso a redes de comunicação e sistemas de informação;
- e) estrutura curricular adotada e sua adequação com as diretrizes curriculares nacionais de cursos de graduação;
- f) critérios e procedimentos adotados na avaliação do rendimento escolar;
- g) programas e ações de integração social;
- h) produção científica, tecnológica e cultural;
- i) condições de trabalho e qualificação docente;
- j) a auto-avaliação realizada pela instituição e as providências adotadas para saneamento de deficiências identificadas;



l) os resultados de avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação”;

3) “avaliação dos cursos superiores, mediante a análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos e das condições de oferta de cursos superiores”. O parágrafo 1º do Decreto nº 3.860/2001 determina que a análise das condições de oferta de cursos superiores seja efetuada “nos locais de seu funcionamento, por comissões de especialistas devidamente designadas”, devendo considerar os seguintes aspectos:

a) “organização didático-pedagógica”;

b) “corpo docente, considerando principalmente a titulação, a experiência profissional, a estrutura da carreira, a jornada de trabalho e as condições de trabalho”;

c) “adequação das instalações físicas, gerais e específicas, tais como laboratórios e outros ambientes e equipamentos integrados ao desenvolvimento do curso”;

d) “bibliotecas, com atenção especial para o acervo especializado, inclusive o eletrônico, para as condições de acesso às redes de comunicação e para os sistemas de informação, regime de funcionamento e modernização dos meios de atendimento”.

O parágrafo 2º do art. 17 desse Decreto estabelece que as “avaliações realizadas pelo Inep subsidiarão os processos de credenciamento de instituições de ensino superior e de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores”.⁸ Já a avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área de conhecimento, permaneceu sob a responsabilidade da Capes, de acordo com critérios e metodologias próprios (art. 18).

No capítulo V, Dos Procedimentos Operacionais, os arts. 21 e 23 estabelecem procedimentos para credenciamento, respectivamente, de universidades e centros universitários, associando-os a processos de avaliação. Assim, as “universidades, na forma disposta neste decreto, somente serão criadas por novo credenciamento de instituições de ensino

⁸ Manteve-se a necessidade de consulta ao CNS, no caso de cursos de graduação em Medicina, Odontologia e Psicologia, e ao Conselho Federal da OAB, para os Cursos Jurídicos (arts. 27 e 28 do Decreto 3.860) – duas exceções presentes no Decreto nº 2.306. A criação de cursos nessas áreas depende de deliberação do CNE, a ser homologada pelo Ministro da Educação (§ 2º de ambos artigos).



superior já credenciadas e em funcionamento regular, e que apresentem bom desempenho nas avaliações realizadas pelo Inep, ou, no caso de instituições federais, por lei específica” (art. 21). O mesmo critério se aplica aos centros universitários (art. 23). Para ambos, universidades e centros universitários, a efetivação do credenciamento e do credenciamento será feita mediante ato do Poder Executivo, após deliberação da Câmara de Educação Superior do CNE, a ser homologada pelo Ministro da Educação.

O Decreto nº 3.860/2001 incluiu outros dispositivos vinculando o credenciamento das IES e o reconhecimento de cursos ao bom desempenho destes nas avaliações realizadas pelo Ministério da Educação. Pelo art. 34, o Ministério da Educação, “após a aprovação pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, estabelece os critérios e procedimentos” para: a) “o credenciamento e credenciamento de instituições de ensino superior referidas no inciso III do art. 7º; b) “a autorização prévia de funcionamento de cursos superiores em instituições não universitárias”; c) “o reconhecimento de cursos superiores, ressalvados os que dependem de deliberação individual da Câmara referida no caput” ; d) “a elaboração de regimentos por parte de instituições de ensino superior não universitária”.

O parágrafo 1º do art. 34 dispôs que os “critérios e procedimentos referidos no caput deverão levar em consideração, obrigatoriamente, os resultados da avaliação do Exame Nacional de Cursos e das demais avaliações realizadas pelo Inep”. Ademais, pelo parágrafo 2º, compete ao “Departamento de Políticas do Ensino Superior, da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, considerando os resultados das avaliações realizadas pelo Inep”:

- 1) “a preparação dos atos necessários à execução dos procedimentos estabelecidos na forma do caput”;
- 2) “a instrução dos processos de deliberação obrigatória pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação”;
- 3) “a expedição de notificação ao interessado na hipótese de indeferimento do pleito”.

O Decreto nº 3.860/2001 especificou, em seu artigo 35, as normas de supervisão, ficando definido que, “identificadas deficiências ou irregularidades mediante ações de supervisão ou de avaliação e



reavaliação de cursos ou instituições de ensino superior [...] o Poder Executivo determinará, em ato próprio, conforme o caso:

I - a suspensão do reconhecimento de cursos superiores;

II - a desativação de cursos superiores;

III - a suspensão temporária de prerrogativas de autonomia de universidades e centros universitários;

IV - a intervenção na instituição de ensino superior; e

V - o descredenciamento de instituições de ensino superior”.

O parágrafo 1º do art. 35 estabeleceu que “o baixo desempenho em mais de uma avaliação no Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações realizadas pelo Inep poderá caracterizar as deficiências de que trata o caput”.

Outra consequência decorrente de uma avaliação que evidencie deficiências afeta a autonomia de universidades e centros universitários. Pelo § 4º do art. 36, tais IES, se possuírem “desempenho insuficiente na avaliação do Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações realizadas pelo Inep, terão suspensas as prerrogativas de autonomia, mediante ato do Poder Executivo”. Além disso, as universidades e os centros universitários podem ser submetidos, nos termos do art. 34 do Decreto nº 3.860, a “imediato processo de credenciamento” (§ 5º).

O Decreto nº 3.860/2001 mudou as regras de organização do sistema federal de ensino e modificou procedimentos de avaliação de cursos e instituições, reforçando aspectos que vieram sendo inseridos desde a Lei nº 9.131/95 até a nova LDB, passando pelos decretos posteriores. Ao promover o reordenamento de competências no âmbito do MEC e do CNE, o Decreto nº 3.860 alterou a organização do sistema federal de ensino (especialmente do Inep e da SESu), afetando igualmente os outros entes do sistema (IES).

Nesse sentido, importa caracterizar melhor como está estruturada a regulação nos órgãos federais do MEC. Isso será feito na seção seguinte, na qual serão apresentadas algumas consequências operacionais desse sistema, por intermédio de seus procedimentos e trâmites.

1.1.5 Articulação com os Sistemas Estaduais de Educação

A construção de um Sistema Nacional de Avaliação, no contexto do marco legal vigente, passa pela constituição do “regime de



colaboração” entre os diversos sistemas de ensino, que tanto o art. 211 da CF como o art. 8º da Lei nº 9.394/96 estabelecem como princípio para a organização da educação nacional.

No âmbito específico do ensino superior, são atribuições da União (art. 9º): “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar (...) em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (inciso VI), “baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pósgraduação” (inciso VII), “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino” (inciso VIII), “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (inciso IX).

Já aos Estados (art. 10) é cominado “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (inciso IV).

Fica evidente que a competência para regular e avaliar cursos e instituições de educação superior é de cada sistema (federal e estaduais).

A construção de um Sistema Nacional de Avaliação requer, portanto, um amplo acordo entre os sistemas de ensino federal e dos Estados, para que, efetivamente, se articule, em plano nacional, regulação e avaliação da educação superior. Atualmente, as funções de regulação e avaliação da educação superior dos sistemas estaduais constituem, geralmente, atribuição dos Conselhos Estaduais de Educação, na maioria dos Estados. Estes, apesar de não serem sequer mencionados na LDB, são mencionados na maioria das Constituições Estaduais e têm sua existência garantida por lei própria.

A compreensão do regime de colaboração como pedra-de-toque do regime federativo, o entendimento da autonomia dos sistemas de ensino à luz do pacto federativo, o estabelecimento de estruturas efetivas e transparentes de diálogo e participação dos sistemas estaduais nas instâncias decisórias nacionais, são medidas a serem discutidas, aprofundadas e tornadas concretas, na busca de um sistema nacional de avaliação que corresponda aos anseios da sociedade.



1.2 Atribuições dos órgãos federais no campo da avaliação e regulação

Em 1997, o MEC passou por várias transformações na sua estrutura, das quais apontamos a transformação do Inep de órgão específico singular para autarquia, através da Medida Provisória nº 1.568 e a extinção da Secretaria de Política Educacional e da Secretaria de Avaliação e Informação Educacional, através do Decreto nº 2.147. Além disso, foi extinta a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), sendo suas competências transferidas para o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), através da Medida Provisória nº 1.549-27. As competências do MEC estabelecidas desde 1995 foram ratificadas na Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Com a edição do Decreto nº 3.501, de 12 de junho de 2000, o MEC passa a ter a denominação de Ministério da Educação e tem sua área de competência na pesquisa educacional alterada para a de “avaliação, informação e pesquisa educacional” (art. 1º, inciso IV). Através do Decreto nº 3.501 os assuntos de competência do MEC passam a ser:

- a) política nacional de educação;
- b) educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, ensino de jovens e adultos, educação profissional, educação especial e educação a distância, exceto ensino militar; avaliação, informação e pesquisa educacional; pesquisa e extensão universitária; magistério.

Essas competências permaneceram com o Decreto nº 3.772, de 14 de março de 2001, no qual aprova-se, também, a Estrutura Regimental do MEC.

Em 2003, no início do governo do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, o Decreto nº 4.637 mantém as competências e a estrutura estabelecidas pelo Decreto nº 3.772/01. Em 22 de julho de 2003, o Decreto nº 4.791 aprovou nova estrutura regimental do MEC, sem, contudo, alterar suas competências.

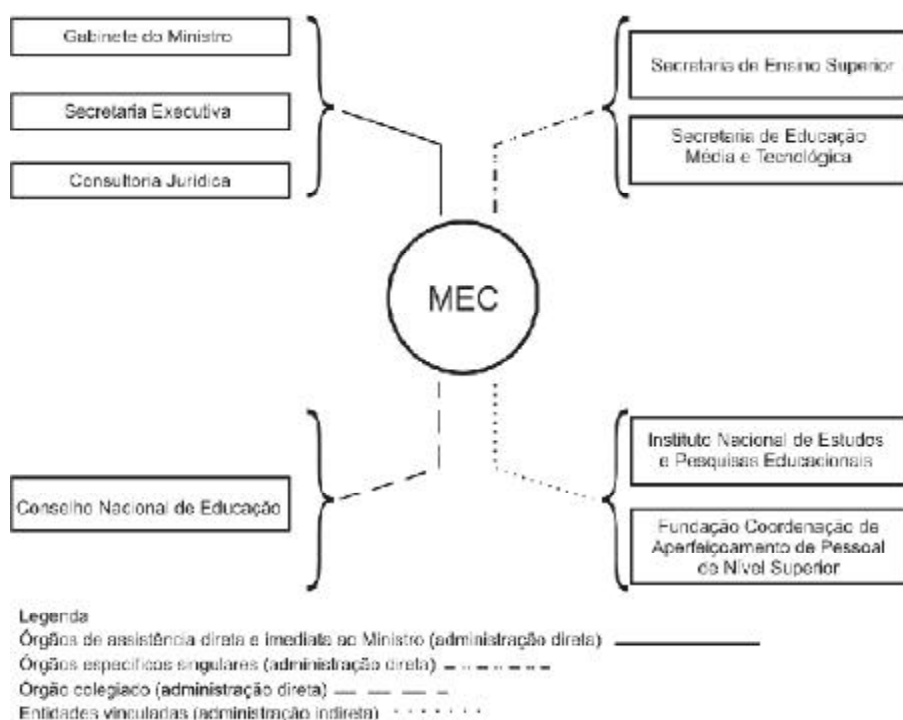
O Ministério da Educação, no que se refere à política regulatória da educação superior, apresenta atualmente a seguinte estrutura funcional, considerados seus principais órgãos:

Na estrutura atual do Ministério da Educação, três secretarias exercem competências de avaliação e regulação sobre a Educação Superior.



A Secretaria de Educação Média e Tecnológica (Semtec) tem, sob sua administração, os processos de autorização, de criação, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de cursos superiores de tecnologia e de credenciamento de centros de educação tecnológica. A Secretaria de Educação a Distância coordena os procedimentos de credenciamento de instituições e de autorização de cursos de educação a distância. A Secretaria de Educação Superior, por centralizar as principais atribuições em exame, será a seguir analisada mais detalhadamente.

Organograma 1 – Principais Órgãos Federais de Educação Superior do MEC por função (Decreto n°s 4.633 e 4.637, de 21 de março de 2003)



1.2.1 Secretaria de Educação Superior (SESu)

De acordo com as determinações legais, a Secretaria de Educação Superior (SESu) atualmente tem a responsabilidade de “planejar,



orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior”. Além dessa atuação, é de responsabilidade da SESu as tarefas de supervisão das IES mantidas pela União e pela iniciativa privada.

As atribuições da SESu foram definidas no início do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso pelo Decreto nº 1.917/96, e encontram-se mantidas pelos Decretos nº 4.637 e 4.791, de 2003. A Secretaria tem as seguintes competências:

- a) planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior;
- b) propor políticas de expansão e de supervisão do ensino superior, em consonância com o Plano Nacional de Educação;
- c) promover e disseminar estudos sobre a educação superior e suas relações com a sociedade;
- d) promover o intercâmbio com entidades nacionais, estrangeiras e internacionais;
- e) apoiar técnica e financeiramente as instituições de ensino superior;
- f) articular-se com outros órgãos e instituições governamentais e não-governamentais, visando à melhoria da educação;
- g) atuar como órgão setorial de ciência e tecnologia do Ministério para as finalidades previstas na legislação que dispõe sobre o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;
- h) zelar pelo cumprimento da legislação educacional no âmbito da educação superior.

Quanto à estrutura organizacional da SESu, o que se observa, desde o Decreto nº 1.917/96, é que ela sofre algumas alterações durante o tempo, com a extinção e criação de Departamentos, assim como em pequenas reformulações em suas atribuições. O Decreto nº 4.637/03, já modificado pelo Decreto nº 4.791/03, contudo, cria um novo Departamento na SESu: **Departamento de Supervisão do Ensino Superior** ao qual compete:

“I – promover a implementação das políticas educacionais pertinentes ao ensino superior;

II – propor critérios para a implementação de políticas e estratégicas para a organização e a supervisão do ensino superior;



III – definir diretrizes e instrumentos para credenciamento e reconhecimento de instituições de ensino superior, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores;

IV – organizar, acompanhar e coordenar as atividades de comissões designadas para ações de supervisão no âmbito do ensino superior;

V – promover ações de supervisão relacionadas ao cumprimento da legislação educacional e à indução da melhoria dos padrões de qualidade;

VI – gerenciar o sistema de informações e acompanhamento de processos;

VII – interagir com o Conselho Nacional de Educação com vistas ao aprimoramento da legislação e normas do ensino superior, dos processos avaliativos, subsidiando, inclusive, aquele Conselho nas suas avaliações com vistas ao credenciamento e reconhecimento de instituições de ensino superior, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos;

VIII – formular, implementar e apoiar programas, em conjunto com as instituições de ensino superior, visando à melhoria das instituições como um todo e, em particular, dos cursos de graduação, bem como atividades de extensão voltadas à adequação das instituições a realidade local e regional”.

1.2.2 Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (Inep)

O Inep é transformado em Autarquia Federal pela Medida Provisória nº 1.568, de 14 de fevereiro de 1997, posteriormente transformada, na Lei nº 9.448, de 14 de março. Através da MP, fica reforçada a responsabilidade do Inep, entre outras competências, pelo sistema de informação e documentação do sistema de ensino, além da elaboração e implementação dos projetos e sistemas de avaliação educacional. Com isso, o Inep passa a ter as seguintes finalidades:

1) organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais;



2) planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, visando ao estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no País;

3) apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional;

4) desenvolver e implementar, na área educacional sistemas de informação e documentação que abrangam estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e de gestão das políticas educacionais;

5) subsidiar a formulação de políticas na área de educação, mediante a elaboração de diagnósticos e recomendações decorrentes da avaliação da educação básica e superior;

6) coordenar o processo de avaliação dos cursos de graduação, em conformidade com a legislação vigente;

7) definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de exames de acesso ao ensino superior;

8) promover a disseminação de informações sobre avaliação da educação básica e superior;

9) articular-se, em sua área de atuação, com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante ações de cooperação institucional, técnica e financeira, bilateral e multilateral.

Este instrumento é revogado pelo Decreto nº 4.633, de 21 de março de 2003, já na vigência do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos e das funções gratificadas no Inep. Mantêm-se, no entanto, as mesmas finalidades para o Inep estabelecidas pela Medida Provisória nº 1.568 e a mesma estrutura organizacional definida pelo Decreto nº 3.879/01.

Destacam-se, abaixo, as principais competências de duas das quatro diretorias do órgão: a Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais e da Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior, definidas pelo Decreto nº 4.633/03:

Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais (Decreto 4.633/03; art. 8º), com a seguintes atribuições:

1) propor e coordenar a política de disseminação e documentação de informações educacionais do Inep, oferecendo suporte à divulgação de resultados e produtos dos sistemas de avaliação e de indicadores e estatísticas educacionais, em articulação com os outros órgãos do Inep;



2) coordenar a coleta, a sistematização e a produção de informações referenciais em educação;

3) propor e coordenar a política de atualização e aquisição de material bibliográfico e documental, visando constituir acervo especializado nas áreas de atuação do Inep;

4) desenvolver, manter e dar suporte aos sistemas informatizados e aos bancos de dados do Inep, bem como administrar os recursos de informação e informática da Instituição;

5) organizar e sistematizar dados e informações relacionados às áreas responsáveis pelos processos de estudo e avaliação educacional;

6) planejar, coordenar, orientar e controlar a execução das atividades de programação visual, linha editorial, publicações e eventos do Inep.

Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior
(Decreto nº 4.633/03; art. 10), com as atribuições que seguem:

1) propor, planejar, programar e coordenar ações voltadas à produção de dados estatísticos da educação superior;

2) definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a coleta de dados e informações da educação superior;

3) promover a coleta sistemática de estatísticas da educação superior;

4) propor, planejar, programar e coordenar ações voltadas para a avaliação dos cursos e instituições de ensino superior, articulando-se com os sistemas federal e estadual de ensino;

5) definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização do Exame Nacional de Cursos (ENC); e

6) coordenar o processo de aplicação e consolidar os resultados e produtos referentes ao ENC.

1.2.3 Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)

No início da década de 90, a Capes foi transformada em fundação pública pela Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, tendo como finalidades:



1) “subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas para a área de pós-graduação”;

2) “coordenar e avaliar os cursos desse nível no País”;

3) estimular, mediante bolsas de estudo, auxílios e outros mecanismos, a formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência de grau superior, a pesquisa e o atendimento da demanda dos setores públicos e privado”.

A Lei nº 8.405/92 definiu, também, os órgãos de direção da Capes – Conselho Superior, Diretoria (composta pelo Presidente e pelos Diretores) e o Conselho Técnico-Científico. Foi estabelecido que a organização e o funcionamento desses órgãos deveriam ser definidos em seu estatuto.

A finalidade da Capes, tal como definida na Lei nº 8.405, foi detalhada posteriormente pelo Decreto nº 3.542, de 12 de julho de 2000, sendo especificadas as seguintes atribuições da fundação (Decreto nº 3.542; anexo I; art. 2º):

a) subsidiar a elaboração do Plano Nacional de Educação e elaborar a proposta do Plano Nacional de Pós-Graduação, em articulação com as unidades da Federação, instituições universitárias e entidades envolvidas;

b) coordenar e acompanhar a execução do Plano Nacional de Pós-Graduação;

c) elaborar programas de atuação setoriais ou regionais;

d) promover estudos e avaliações necessários ao desenvolvimento e melhoria do ensino de pós-graduação e ao desempenho de suas atividades;

e) fomentar estudos e atividades que direta ou indiretamente contribuam para o desenvolvimento e consolidação das instituições de ensino superior;

f) apoiar o processo de desenvolvimento científico e tecnológico nacional;

g) manter intercâmbio com outros órgãos da Administração Pública do País, com organismos internacionais e com entidades privadas nacionais ou estrangeiras, visando promover a cooperação para o desenvolvimento do ensino de pós-graduação, mediante a celebração de convênios, acordos, contratos e ajustes que forem necessários à consecução de seus objetivos.



Ficou estabelecido, também, que, no desempenho de suas atividades, seriam utilizados pela Capes pareceres de consultores científicos, com a finalidade de proceder ao acompanhamento e à avaliação dos programas de pós-graduação (art. 3º, I); e apreciar o mérito das solicitações de bolsas ou auxílios (art. 3º, II). Para isso, afirmou-se que a fundação deveria ser “assessorada por representantes das diversas áreas do conhecimento, escolhidos dentre profissionais de reconhecida competência, atuantes no ensino de pós-graduação e na pesquisa” (art. 3º; parágrafo único).

Em 21 de março de 2003, já no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Capes tem o seu estatuto e o seu quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas aprovados pelo Decreto nº 4.631. Este Decreto mantém inalteradas a finalidade e a estrutura organizacional da Capes, definidas no Decreto nº 3.542/00.

1.2.4 Conselho Nacional de Educação (CNE)

O atual Conselho Nacional de Educação foi instituído pela Lei nº 9.131, de 24 de dezembro de 1995, com “atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional”.

No que se refere à composição do CNE, a Lei nº 9.131/95 define que o Conselho será formado por duas Câmaras: Câmara de Educação Básica e Câmara de Educação Superior. Algumas atribuições da Câmara da Educação Superior definidas na Lei nº 9.131/95 foram posteriormente modificadas pela Medida Provisória nº 2.216-37. As atuais atribuições da CES são: analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior; oferecer sugestões para a elaboração do Plano Nacional de Educação e acompanhar sua execução, no âmbito de sua atuação; deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação, para os cursos de graduação; deliberar sobre normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para a autorização, o reconhecimento, a renovação e a suspensão do reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior; deliberar sobre



as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para o credenciamento, o credenciamento periódico e o descredenciamento de instituições de ensino superior integrantes do Sistema Federal de Ensino, bem assim a suspensão de prerrogativas de autonomia das instituições que dessas gozem, no caso de desempenho insuficiente de seus cursos no Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações conduzidas pelo Ministério da Educação; deliberar sobre o credenciamento e o credenciamento periódico de universidades e centros universitários, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação, bem assim sobre seus respectivos estatutos; deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo Ministério da Educação, com base na avaliação dos cursos; analisar questões relativas à aplicação da legislação referente à educação superior; assessorar o Ministro de Estado da Educação nos assuntos relativos à educação superior; deliberar sobre processo de reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias, por iniciativa do Ministério da Educação em caráter excepcional, na forma do regulamento a ser editado pelo Poder Executivo.

A MP nº 2.216/01 acrescentou ainda ao art. 2º da Lei nº 9.131, parágrafo único, determinando que “as deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto” (art. 2).⁹ Com isso, o MEC passa a concentrar o controle do processo de regulação do sistema de educação superior, reservando ao CNE menor autonomia do que lhe era conferido originalmente pela Lei nº 9.131. Isso porque, no que se refere às competências deliberativas, a CES apenas será ouvida em caráter excepcional sobre a deliberação sobre “processo de

⁹ “No sistema federal de ensino, a autorização para o funcionamento, o credenciamento e o credenciamento de universidade ou de instituição não-universitária, o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por essas instituições, assim como a autorização prévia dos cursos oferecidos por instituições de ensino superior não universitárias, serão tornados efetivos mediante ato do Poder Executivo, conforme regulamento.”



reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior” e sobre “autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias”. Além disso, o CNE deixa de deliberar diretamente sobre o “reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não-universitárias” e sobre “a autorização, o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições de educação superior, passando a deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo”.

No entanto, a CES continua a deliberar sobre o credenciamento e o credenciamento periódico de universidades e centros universitários, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo MEC e sobre a criação, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de Medicina, Odontologia, Psicologia e Direito. O CNE e, particularmente, a CES continuam a deliberar sobre os seguintes assuntos, como definido no Decreto nº 3.860/01:

- 1) Criação de universidades ou novo credenciamento daquelas já criadas;
- 2) Centros universitários; e
- 3) Reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

A partir da edição dessa MP e do Decreto nº 3.860/2001, que a regulamentou, a Câmara de Educação Superior passou a se manifestar somente nos processos relativos aos cursos de Direito e aos da área de saúde (Medicina, Psicologia, Odontologia): “O reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de Direito, Medicina, Odontologia e Psicologia dependem de deliberação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, homologada pelo Ministro de Estado da Educação” (art. 31. Parágrafo único).

A CES irá deliberar sobre a autorização prévia de funcionamento de cursos fora de sede, oferecidos por universidades, a ser formalizada por ato do Poder Executivo e homologado pelo Ministro de Estado da Educação (art. 33). A CES aprovará os critérios e procedimentos estabelecidos pelo Ministério da Educação para:



“I - o credenciamento e recredenciamento de instituições de ensino superior referidas no inciso III do art. 7º (faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores);

II - a autorização prévia de funcionamento de cursos superiores em instituições não universitárias;

III - o reconhecimento de cursos superiores, ressalvados os que dependem de deliberação individual da Câmara referida no caput; e

IV - a elaboração de regimentos por parte de instituições de ensino superior não universitária. (art. 34).

2. Análise dos procedimentos de verificação e validação e dos sistemas de informação

2.1 Verificação e avaliação de instituições e cursos

2.1.1 Credenciamento de novas instituições e autorização de cursos

A SESu, à luz dos procedimentos construídos nos anos recentes, realiza uma sistemática de supervisão que, além do exame de documentos fiscais, para-fiscais e acadêmicos das IES não-universitárias – Faculdades, Faculdades Integradas, Escolas, ou Institutos Superiores, inclui visitas de verificação às próprias instituições. No que se refere às instituições, com impacto em todo o sistema de supervisão, o procedimento central é a análise do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). O PDI se constitui compromisso da instituição com o Ministério da Educação a ser apresentado pela mantenedora. O PDI deve considerar a missão, os objetivos e as metas da instituição, bem como as propostas de desenvolvimento das suas atividades, definindo claramente os procedimentos relativos à qualificação do corpo docente, inclusive quanto a eventuais substituições, assim como o regime de trabalho, o plano de carreira, a titulação, a experiência profissional no magistério superior e a experiência profissional não acadêmica, levando em conta as condições



de formação em pós-graduação de docentes na região, o projeto pedagógico dos cursos e as outras atribuições acadêmicas dos docentes.

A SESu se responsabiliza também, a partir da análise prévia do PDI, e através de procedimentos e instrumentos adotados na gestão passada, pelo credenciamento de instituições e autorização de novos cursos de graduação presenciais, pelo credenciamento de instituições para a Educação a Distância (EAD) e autorização e reconhecimento de cursos de graduação a distância, além dos procedimentos de autorização e reconhecimento dos Cursos Superiores de Formação Específica, ou seja, cursos sequenciais presenciais.

Para empreender as visitas de verificação às Instituições de Ensino Superior que estão solicitando ao MEC/SESu credenciamento para se estabelecerem como IES não-universitárias, ou para ofertarem Educação a Distância (EAD) e autorização para ofertarem cursos superiores presenciais ou a distância, os verificadores *ad hoc* utilizam um instrumento específico de análise. Trata-se de formulário eletrônico preenchido de acordo com as orientações contidas em um Manual de Verificação *in loco* das condições institucionais. Este Manual teve como referência o Manual de Avaliação das Condições de Ensino e o Manual de Avaliação Institucional, desenvolvido pela Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior (Daes/Inep), na gestão anterior do MEC.

O instrumento de credenciamento de novas IES, inclusive para ofertar educação a distância, e de autorização de novos cursos superiores, destaca quatro dimensões, a saber: contexto institucional global; organização didático-pedagógica da IES/curso; corpo docente da IES/curso; as instalações físicas e acadêmicas da IES/curso.

Previamente à visita, solicita-se à Instituição o preenchimento de formulário eletrônico específico, dentro de um prazo estipulado. A comissão de verificação é composta de dois ou três membros, e os nomes são escolhidos a partir de um cadastro de consultores do MEC. Antes da verificação *in loco*, os verificadores têm acesso, por meios eletrônicos, a alguns documentos, como o formulário eletrônico preenchido pela IES, Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), Regimento Interno, Plano de Carreira para pessoal docente, técnico e administrativo, projetos dos cursos de graduação a serem oferecidos, dentre outros.



A verificação *in loco* objetiva a interlocução entre os participantes do processo. É a ocasião em que, a partir da observação direta, pretende-se analisar o projeto institucional, particularmente em suas dimensões didático-pedagógicas. Os resultados desta análise fornecem elementos para que os verificadores elaborem uma opinião sobre as potencialidades da instituição para credenciar-se como instituição capaz de ministrar educação superior presencial ou a distância, e para implantar os cursos superiores que pretende oferecer. É o momento, também, de verificar se a infra-estrutura (ambientes, equipamentos e outros recursos físicos e acadêmicos apropriados) e o pessoal docente e técnico estão de fato em condições de serem colocados a serviço dos objetivos maiores da IES, explicitados em seu PDI, e, conseqüentemente, nos projetos específicos dos cursos, além de tentar estabelecer comparações entre as situações reais verificadas, as intenções declaradas e os documentos institucionais previamente examinados.

O instrumento de verificação é constituído de quatro dimensões: contexto institucional, organização didático-pedagógica, corpo docente e instalações. Cada uma destas dimensões desdobra-se em diversas categorias de análise. Na dimensão contexto institucional, são analisadas as características da instituição, administração, políticas e programas de incentivos e benefícios. Na dimensão organização didático-pedagógica, são analisadas a administração acadêmica e o projeto do(s) curso(s) e sua adequação às diretrizes curriculares e aos padrões de qualidade. Na dimensão corpo docente, são analisadas a formação acadêmica e profissional e as condições de trabalho. Na dimensão das Instalações, são analisadas as instalações gerais, biblioteca, instalações, condições materiais e laboratórios específicos para, no mínimo, atender ao primeiro ano de funcionamento do(s) curso(s) proposto(s), condições de acessibilidade para portadores de necessidades especiais. Cada uma das categorias de análise, por sua vez, desdobram-se em diversos indicadores.

Cada um dos aspectos analisados é classificado como Essencial ou Complementar e são verificados segundo dois níveis de cumprimento: Atende ou Não-Atende. Para que um curso seja considerado Autorizado, é necessário que seja aprovado nas quatro dimensões



supracitadas. A aprovação por dimensão, por sua vez, decorrerá do cumprimento simultâneo de duas condições, a saber: que todos os aspectos essenciais da respectiva dimensão tenham sido atendidos; que pelo menos 75% dos aspectos complementares da respectiva dimensão tenham sido atendidos.

Ao final da verificação de cada categoria, os verificadores emitem parecer, concernente à análise global da categoria. A comparação desse parecer com os resultados parciais gerados, quando da verificação, permite aos verificadores refletir sobre a aplicação dos critérios para cada aspecto e, se necessário, retornar aos mesmos para nova verificação ou, ainda, para fazer os ajustes necessários à atribuição do resultado final da respectiva dimensão.

Como crítica principal, destaca-se o excessivo teor quantitativo do *Manual de Autorização*, que não permite um espaço adequado de apreciação qualitativa. A ausência de uma apreciação mais qualitativa nos relatórios dos verificadores dificulta a análise dos processos. Por outro lado, destaca-se também que os procedimentos não são unificados. Por exemplo, na autorização de cursos de graduação, utiliza-se um formulário diferente do dos cursos seqüenciais. Mesmo havendo diferenças substanciais entres essas modalidades de ensino superior, deveria haver uma maior similaridade entre os formulários. Além disso, o Manual que orienta as visitas é insuficiente, pois conta apenas com elementos e parâmetros para o preenchimento dos formulários. Não contém uma orientação mais detalhada para a conduta e procedimentos a serem adotados pelos verificadores.

2.1.2 Credenciamento de centros universitários

Uma análise do *Manual de Avaliação Institucional*, que orientou as práticas dessa modalidade nos anos recentes, permite destacar como aspectos positivos:

- a) compatibilização com o sistema de avaliação de cursos por dimensões, categorias de análise e indicadores;
- b) elaboração da dimensão organização institucional;
- c) clareza e
- d) transparência.



Entretanto, merecem críticas os seguintes aspectos:

- a) estrutura excessivamente identificada com a avaliação de cursos, particularmente pela exclusão de outros indicadores institucionais que sabidamente afeta as atividades dos cursos;
- b) excesso de indicadores nas três dimensões;
- c) problemas na pontuação e ponderação dos cálculos;
- d) limitações na avaliação de alguns aspectos para os quais existem apenas dois ou três conceitos, e
- e) fórmulas de cálculo dos conceitos com viés para cima.

As constatações são decorrentes de algumas imprecisões no que tange à elaboração e aplicação do instrumento, no caso um *formulário eletrônico*, com alto grau de complexidade e um excessivo número de itens a serem avaliados simultaneamente. Carecendo de explicitação no que tange aos conceitos a serem firmados na interpretação dos resultados, o instrumento, a despeito de ser muito minucioso, deixa de atribuir importância a aspectos considerados fundamentais para a avaliação pretendida. A título de ilustração destaca-se que na dimensão Corpo Docente, do total de 21 itens, 17 têm pesos significativos, o que demonstra que 80% dos aspectos analisados são considerados prioritários. Se 80% dos aspectos são priorizados, na prática nenhum deles é verdadeiramente valorizado. Neste caso, a ausência de foco definido resulta um instrumento sem metas e objetivos claros.

A avaliação do formulário eletrônico, no que diz respeito ao perfil da IES, destaca como aspectos positivos:

- a) organização das dimensões por assuntos específicos e encadeados, orientando melhor o trabalho de organização da IES e dos avaliadores;
- b) possibilidade de anexar documentos eletronicamente, sem restrições de tamanho e eliminando a necessidade de documentos em papel;
- c) estímulo para que as IES visualizem, de uma forma mais organizada e eficiente, as suas rotinas e atividades e
- d) o formulário eletrônico permite que várias pessoas o preencham simultaneamente.

Como aspectos negativos, são destacados:

- a) sobrecarga do sistema e lentidão no preenchimento do formulário eletrônico;



b) dificuldades de manter o sistema eletrônico em funcionamento;

c) solicitação no cadastro de docentes, de datas de início e fim (dia, mês e ano) das titulações de graduação e de pós-graduação. O dado de início é desnecessário e difícil de ser conseguido;

d) a solicitação da carga horária semanal dos docentes não está organizada numa seqüência lógica;

e) a produção científica e intelectual dos docentes, da forma como foi solicitada pelo formulário e apresentada pelas IES, não se restringiu aos três últimos anos (como expresso no manual), provocando distorções, para cima, na avaliação dos respectivos indicadores.

A avaliação do formulário eletrônico, no que se refere ao perfil do *avaliador*, apontou como aspectos positivos:

a) análise prévia à visita à Instituição, nas três dimensões da avaliação;

b) interação com os colegas da avaliação;

c) disponibilização de informações existentes no banco de dados do Inep sobre a IES: Provão, Cadastro e Censo da Educação Superior.

Os principais aspectos negativos:

a) dificuldade de acesso ao PDI, aos dados do Censo e do ENC, via formulário eletrônico;

b) ausência de espaços adequados para redigir comentários;

c) tempo de conexão no sistema para a digitação do relatório final insuficiente (algumas vezes, os avaliadores perderam tudo o que já tinham digitado, tendo de começar novamente);

d) o cadastro de docentes é muito extenso para ser analisado pelos avaliadores, que têm de olhar docente a docente, comprometendo o tempo para a avaliação das outras dimensões, com prejuízo para a qualidade global da análise.

Em relação às verificações *in loco*, são apontados como aspectos positivos:

a) definição prévia da agenda da visita pela interlocução entre os avaliadores;

b) organização de documentos pela Instituição;

c) maior preparação prévia dos avaliadores para a visita.

Como aspectos negativos, destacam-se:



- a) ausência de Presidente de Comissão;
- b) excesso de atividades para pouco tempo de visita de avaliação;
- c) falta de experiência de alguns avaliadores com a abordagem da avaliação institucional.

A análise dos *Relatórios de Avaliação* indica como aspectos positivos:

- a) espaços adequados para comentários nas três dimensões, além de breve contextualização e parecer final;
- b) possibilidades de interferência dos avaliadores nas notas de fronteira, a partir de justificativas qualitativas.

Como aspectos negativos, são apontados:

- a) ausência de um espaço próprio para recomendações, à luz dos resultados apresentados;
- b) dificuldades para definição das especificidades dos comentários nas três dimensões; e
- c) extrapolação de avaliadores em alguns comentários.

Em relação aos *avaliadores*, são destaques como aspectos positivos:

- a) abertura do cadastro para a comunidade acadêmica possibilitando a inscrição voluntária;
- b) disposição para a realização do trabalho;
- c) interação com a orientação eletrônica da avaliação;
- d) cumprimento dos prazos estabelecidos e das obrigações previstas.

Como aspectos negativos, destacam-se:

- a) fragilidades no entendimento do Sistema de Avaliação da Educação Superior;
- b) dificuldades conceituais no entendimento de avaliação institucional e da própria categoria de Centros Universitários; e
- c) dificuldades na condução do processo de entrevista.

2.1.3 Avaliação das Condições de Ensino (ACE)

As modificações introduzidas no sistema de avaliação, por ocasião da criação da ACE, tentaram suprimir algumas das principais



críticas feitas ao trabalho realizado anteriormente pelas Comissões de Avaliação das Condições de Oferta/ACO: a) falta de padronização de critérios e procedimentos de avaliação; b) percepção sobre as condições de funcionamento do curso isolada da inserção institucional. A elaboração dos instrumentos de avaliação, inclusive de um *Manual Geral de Avaliação das Condições de Ensino* e de manuais específicos (até dez./2002 foram elaborados 85 destes manuais), foi realizada com base em diagnóstico de trabalhos anteriores das Comissões de Especialistas da SESu que realizavam a ACO, contando, ainda, com a participação de representantes das Comissões de Curso do ENC.¹⁰

As três grandes dimensões sobre as quais está focada a avaliação da ACE são: a) Organização Didático-Pedagógica; b) Corpo Docente; c) Instalações. Estas dimensões se desdobram em níveis menores que indicam os diferentes aspectos a serem avaliados. Cada um destes aspectos recebe um conceito dos avaliadores (Muito fraco, Fraco, Regular, Bom ou Muito bom), aos quais são atribuídos pesos. O conjunto destes conceitos, nos seus respectivos níveis, leva à emissão de um conceito geral para cada uma das três dimensões avaliadas.

A seleção de avaliadores é feita com base em um cadastro, disponibilizado para a comunidade acadêmica através da *Internet*, sendo exigências mínimas para inscrição: a) mínimo de cinco anos de experiência em docência e/ou administração na Educação Superior; b) Título de Doutor, Mestre ou Especialista, ou ainda comprovada contribuição profissional na área, com reconhecimento do meio acadêmico; c) disponibilidade para participar do processo de capacitação feito pelo Inep, e para participar de até 8 avaliações por ano.¹¹ O processo de seleção de avaliadores leva em conta o currículo do profissional e a titulação dos candidatos. Os cursos de capacitação são realizados em dois dias e consistem, basicamente, de troca de informações e discussão sobre dados

¹⁰ Para os cursos que ainda não haviam participado do Provão, foram criadas Comissões Extraordinárias, por Portarias do Ministro de Estado da Educação.

¹¹ A Portaria do Inep nº 22, de 9 de abril de 2002, dispõe sobre as atribuições dos avaliadores e do Inep quanto à participação dos avaliadores nos processos de capacitação, sobre a constituição das Comissões de ACE e sobre custos e remuneração dos referidos processos.



apresentados no *Manual do Avaliador*, e de treinamento para preenchimento dos formulários eletrônicos utilizados na avaliação.

O principal ponto positivo a destacar do trabalho desenvolvido pelas Comissões da ACE diz respeito ao estabelecimento de parâmetros para funcionamento dos cursos. Trouxe, também, elementos concretos para que os cursos pudessem analisar em que deveriam investir para conseguir melhorar a qualidade de suas atividades. Ao estabelecer parâmetros, a ACE contribuiu para que cursos e instituições organizassem procedimentos que propiciaram: a) ampliar a procura e troca de experiências inovadoras; b) ampliar o conhecimento dos Projetos Políticos Pedagógicos dos cursos entre seus professores; c) tornar a seleção do corpo docente mais criteriosa; d) estruturar e organizar melhor o funcionamento dos cursos.

Por outro lado, de acordo com diversos profissionais envolvidos diretamente nos procedimentos realizados pela ACE, as principais dificuldades para o bom funcionamento do processo envolvem: a) problemas relativos ao instrumento, que enfatiza determinados aspectos em detrimento de outros, e para o qual faltam Indicadores, em especial, capazes de perceber o quanto a IES consegue agregar ao aluno após a entrada e capazes de identificar a contribuição do curso no âmbito da proposta da IES e da Sociedade; b) problemas relativos ao enfoque do processo, pois o avaliador é levado a ocupar mais tempo com o preenchimento de formulários que, propriamente, com a reflexão sobre o curso, as conversas com o corpo docente e discente, etc. O processo, como um todo, não permite a ele imprimir um “olhar” formativo, pois a necessidade e preocupação de “checar” todos os itens solicitados no formulário tornam-se maiores que a de buscar articulá-los de modo a produzir uma visão integral e integrada do curso. A efetividade dos pesos atribuídos aos aspectos avaliados,¹² bem como a complexidade do formulário eletrônico também são alvo de críticas.

De qualquer forma, é inegável que o trabalho desenvolvido pelas Comissões da ACE, bem como pelas demais Comissões (feitas pelo Inep, SESu e Semtec), como arrolado acima, vem contribuindo

¹² Ver estudo realizado pela equipe do Observatório Universitário (2003), da Ucam, sobre a ACE.



para alguma melhora dos cursos de graduação. É possível que este avanço seja decorrente da participação de especialistas das diversas áreas/cursos avaliados (na elaboração de critérios e instrumentos de avaliação, na realização das visitas, etc.). De forma objetiva, ele pode ser mais bem verificado em aspectos relacionados às questões materiais e operacionais dos cursos, tais como a instalação de infra-estrutura mínima de biblioteca e informática, acessibilidade para pessoas portadoras de necessidades especiais e implementação de critérios para a contratação de professores. Para algumas instituições, em especial as do setor privado, tal fato assume grande importância, pois foram estabelecidas referências concretas de como “imprimir qualidade” aos cursos. Com relação à organização didático-pedagógica, também houve avanços significativos, uma vez que as visitas das Comissões propiciaram, principalmente em cursos de instituições menores e distantes dos grandes centros, a identificação da necessidade: a) de reformulações ou ajustes curriculares de modo a promover atualizações e inovações; b) de elaboração e implementação de projetos político-pedagógicos; e c) do amplo envolvimento do corpo docente no desenvolvimento das atividades acadêmicas.

No entanto, uma análise da concepção e dos objetivos da ACE, em sua proposta e métodos utilizados, da perspectiva de uma avaliação formativa e emancipatória, que privilegia não apenas os aspectos técnicos, mas principalmente os relacionados às condições de uma formação cidadã, em que os conteúdos enfatizam os valores éticos e civis que devem nortear a vida de uma sociedade mais justa e democrática, indica que os procedimentos atuais são insuficientes para promover, nos cursos e nas instituições, uma avaliação no sentido da emancipação. Dentre os fatores que mais contribuem para esta apreciação, cabe destacar o processo de capacitação de avaliadores, bem como as orientações do Manual Geral de Avaliação das Condições de Ensino sobre os aspectos avaliados nas três dimensões. Eles revelam que a ACE carece de instrumentos adequados para uma avaliação formativa e comprometida com a contribuição do curso para a constituição do indivíduo, assim como não visa apreender a contribuição do curso para com a sociedade. O indicador ‘Sistema de avaliação’, por exemplo, ao estabelecer critérios para o aspecto ‘Existência de um



sistema de auto-avaliação', considera apenas a existência, a regularidade e o uso dos resultados, ignorando a participação dos sujeitos (avaliação democrática) e as relações entre os objetos avaliados (globalidade).

A análise dos instrumentos e manuais, bem como dos relatórios descritivo-analíticos elaborados pelos avaliadores do Inep, faz crer que mesmo nos pontos em que a ACE trouxe avanços, relativos aos aspectos técnicos, seria importante desenvolver ajustes e aperfeiçoamentos. Os instrumentos, talvez por buscarem uma padronização da avaliação de forma um tanto exacerbada (em acordo com uma epistemologia objetivista), valorizam excessivamente dados quantitativos dos cursos, pouco possibilitando aos avaliadores agregarem suas percepções quanto à composição e pertinência do conjunto dos elementos avaliados aos conceitos finais do curso. Faltam questões relativas ao corpo discente, ao entorno institucional e ao envolvimento do curso com o mesmo, além de serem necessários ajustes em alguns indicadores.

É importante considerar, ainda, a relação entre o processo e os resultados desencadeados pela ACE e os procedimentos de avaliação e reconhecimento dos cursos superiores realizados nas outras instâncias do MEC. No que tange às visitas realizadas pelas Comissões, cabe destacar que a sua implementação e os procedimentos realizados não ocorrem de forma padronizada e em conjunto – Inep, SESu e Semtec. Cada órgão possui formulários e práticas específicas, em que pese observarem a mesma legislação. Os próprios recursos existentes para este fim, como os sistemas informatizados, não são utilizados de forma global dentro do Ministério. Nem todas as informações geradas pelas visitas estão incluídas no banco de dados, o que compromete a geração de relatórios estatísticos e uma análise global das avaliações. Com exemplo: as informações oriundas das avaliações periódicas de cursos com mais de dois anos de funcionamento das áreas que participaram do ENC ainda não estão devidamente armazenadas no sistema informatizado do Inep.

Por fim, a infra-estrutura do MEC parece ser insuficiente tanto em relação à “logística” para as Comissões durante as visitas como para suporte e orientação operacional das instituições. Alguns instrumentos



necessários para os processos de credenciamento de instituições (avaliação institucional) ainda não foram desenvolvidos. Os resultados das avaliações anteriormente realizadas numa determinada instituição não são plenamente aproveitados pela Comissão que está em processo de visita naquela mesma instituição. Tal uso evitaria a repetição de determinadas tarefas, visto que alguns levantamentos e dados são idênticos para todos os cursos de uma mesma instituição. Existe uma demanda de visitas, tanto para fins de reconhecimento e renovação de reconhecimento como de avaliações periódicas, à qual o Inep não vem conseguindo responder. Parece claro que, para dar conta das avaliações em nível de curso, a quantidade de avaliadores deveria ser ampliada. Além disso, cabe atentar para o próprio processo de seleção e capacitação dos componentes das Comissões. A análise dos procedimentos indica que, quanto à seleção há pouca preocupação com as qualidades necessárias ao bom avaliador. Quanto à capacitação, a análise sugere maior preocupação em treinar o avaliador para operação de um *software* do que em capacitá-lo para um bom trabalho verdadeiramente avaliativo.

2.1.4 Exame Nacional de Cursos (ENC)

O Exame Nacional de Cursos (ENC), também conhecido por Provão, foi concebido como um instrumento de avaliação necessário para orientar as ações do MEC, “no sentido de estimular e fomentar iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino, principalmente as que visem à elevação da qualificação dos docentes”, e para apoiar deliberações do CNE sobre a renovação periódica do reconhecimento dos cursos de graduação.

O ENC é orientado pela modalidade de avaliação em larga escala, com as características e especificidades dessa modalidade de avaliação, no que tange à aplicação e construção dos instrumentos – provas e questionários, pois se trata de um exame nacional que envolve a aplicação de provas para o universo dos alunos concluintes dos cursos que estão sendo avaliados. Cumpre ressaltar, no entanto, que, embora o ENC pretenda apreender os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos que estão em vias de concluir o curso de graduação, o objetivo principal é avaliar os cursos de graduação das IES e



utilizar essas avaliações como um dos instrumentos de regulação do sistema de Educação Superior.

O ENC encontra-se sob a responsabilidade da Diretoria Estatísticas e Avaliação da Educação Superior (Deaes), do Inep. Sua primeira edição foi em 1996, ocasião em que foram avaliados 616 cursos de três áreas de graduação: Administração, Direito e Engenharia Civil. Gradativamente foram sendo incorporados novos cursos no ENC, até que, em 2002, 361.561 estudantes de 5.031 cursos de 24 áreas submetem-se às provas em 627 municípios, em todos os Estados brasileiros. Em 2003, participaram do Exame 435.810 alunos, em 704 municípios, abrangendo 5.890 cursos de 26 áreas: Administração, Agronomia, Arquitetura e Urbanismo, Biologia, Ciências Contábeis, Direito, Economia, Enfermagem, Engenharia Civil, Engenharia Elétrica, Engenharia Mecânica, Engenharia Química, Farmácia, Física, Fonoaudiologia, Geografia, História, Jornalismo, Letras, Matemática, Medicina, Medicina Veterinária, Odontologia, Pedagogia, Psicologia e Química.

Embora durante os sete anos que se seguiram à aplicação do primeiro Exame, outros instrumentos tenham sido incorporados à avaliação do ensino, entre eles a realização de avaliações *in loco* e o levantamento de indicadores produzidos por meio de análises estatísticas, o ENC, propriamente dito, possui dois instrumentos: o primeiro é um teste de conhecimento, viabilizado pela aplicação de provas. As provas são de dois tipos: mistas (compostas de questões de múltipla escolha e de questões discursivas) e provas constituídas totalmente por questões discursivas. A adoção de cada um desses tipos de prova é responsabilidade de cada Comissão de Curso. Na construção desse instrumento pressupõe-se, como parâmetro de qualidade, a formação que os cursos devem proporcionar.

O segundo instrumento é um conjunto de questionários: o questionário-pesquisa e o questionário sobre impressão das provas, ambos aplicados aos estudantes. O questionário-pesquisa é encaminhado aos graduandos inscritos pelas próprias IES, antes da realização do Exame, para colher informações socioculturais do grupo de graduandos e suas expectativas, bem como para caracterizar os cursos, a partir do ponto de vista de seus concluintes, quanto a recursos e instalações disponíveis, estrutura curricular e desempenho docente. O questionário de



impressões sobre a prova é apresentado aos graduandos que participam do Exame, durante a realização da prova. Permite conhecer a opinião dos participantes a respeito do instrumento aplicado, buscando colher informações para o aperfeiçoamento das provas, no que tange à clareza e objetividade dos enunciados, adequação das informações fornecidas para a resolução das questões, adequação do tempo para a realização da prova e o nível de dificuldade e extensão da prova.

Nas primeiras edições do ENC, os resultados eram interpretados segundo ordenação dos desempenhos – média geral dos graduandos do curso – a partir da qual eram determinados cinco grupos, sendo prefixado o percentual de integrantes de cada um dos grupos, isto é, aos 12% de cursos com desempenhos mais fracos foi atribuído o conceito *E*, aos 18% seguintes, o conceito *D*, aos 40% com desempenho médio, o conceito *C*, e os conceitos *B* e *A* foram atribuídos aos 18% e 12% com desempenhos mais altos, respectivamente. Este critério foi objeto de severas críticas da comunidade acadêmica, uma vez que estabeleceu percentis fixos para a atribuição de conceitos.

Desde 2001, o procedimento de conversão dos valores absolutos do Exame em conceitos é baseado na média geral e no desvio-padrão de cada área avaliada. Assim, é atribuído o conceito *A* aos cursos com desempenho acima de um desvio-padrão (inclusive) da média geral; *B* aos cursos com desempenho entre meio (inclusive) e um desvio-padrão acima da média geral; *C* aos cursos que tiverem seu desempenho no intervalo de meio desvio-padrão em torno – para mais e para menos – da média geral; *D* aos cursos cujo desempenho estiver no intervalo entre um e meio desvio-padrão (inclusive) abaixo da média geral; e *E* aos cursos com desempenho abaixo de um desvio-padrão (inclusive) da média geral.

Os defensores do ENC sustentam que está na base do Exame uma função diagnóstica, ao proporcionar um levantamento da realidade do ensino no que tange à situação dos graduandos quanto às habilidades e conteúdos avaliados. Nessa perspectiva, o Inep coloca à disposição dos cursos avaliados todos os dados e informações recolhidos anualmente, exceto o desempenho individual dos graduandos identificados, de caráter sigiloso, conforme a legislação vigente.



Dos instrumentos de avaliação utilizados pelo Ministério da Educação para avaliar a educação superior, o Exame Nacional de Cursos é o que tem sofrido as mais severas e contundentes críticas. Entre tantas, destacam-se:

a) a sua condição de exame geral desarticulado de um conjunto integrado de avaliações com princípios, objetivos, agentes e ações claramente definidos;

b) o fato de exames gerais semelhantes ao ENC terem sua motivação mais fora do que dentro da escola, produzindo representações pontuais, incompletas e equivocadas do mundo acadêmico;

c) a sua racionalidade muito mais mercadológica e reguladora do que acadêmica e pedagógica, atendendo, portanto, mais à construção da reputação institucional do que à qualidade institucional;

d) a desconsideração do perfil acadêmico do alunado que ingressa em uma IES, tornando inviável a análise do valor agregado pela instituição aos conhecimentos e habilidades dos seus estudantes e tornando impossível determinar a capacidade institucional de oferecer boa formação aos seus alunos;

e) a ausência de comparabilidade entre as provas ao longo do tempo, o que compromete seriamente a capacidade de avaliar os êxitos, insucessos e perspectivas dos cursos;

f) os boicotes por parte dos estudantes e a falta de critério para lidar com provas entregues em branco;

g) a constatação de que os conceitos divulgados à população, supostamente indicativos de qualidade, não expressam a real qualidade dos cursos, gerando desinformação e desorientação do grande público. A distribuição dos intervalos das notas que geram os conceitos atribuídos aos cursos evidenciam que um conceito *A* não significa, como é de se esperar, um curso de boa qualidade, assim como, um conceito *D* pode não indicar um curso de má-qualidade.

h) a divulgação dos resultados do ENC desvinculados de outros processos avaliativos, atribuindo a ele centralidade no sistema de avaliação e autoridade exclusiva ao comunicar ao grande público a suposta qualidade dos cursos; e

i) a adoção de políticas de premiação e punição de instituições com base em conceitos gerados por um instrumento e por uma



metodologia deficientes e, portanto, incapazes de expressar com confiabilidade a qualidade dos cursos.

Além das questões acima, cabe destacar que a administração do ENC mostra-se a cada ano mais complexa e onerosa em função do aumento crescente do número de instituições, cursos e áreas. No último ENC, conforme destacado acima, foram contempladas 26 áreas, estando entre estas áreas o que entendemos por cursos ou mesmo habilitações. A área das engenharias, por exemplo, foi avaliada em apenas quatro cursos, mais especificamente, Engenharia Elétrica, Engenharia Civil, Engenharia Mecânica e Engenharia Química. Fica evidente que, mantida a mesma lógica, o custo financeiro e operacional para atender às outras centenas de cursos de engenharias registrados e oferecidos no País atingiria rapidamente níveis proibitivos. O mesmo pode ser dito de várias outras áreas, como por exemplo, Administração, Educação, Letras, etc. Ademais, a adotar-se para todas as áreas a lógica hoje já adotada para algumas áreas, qual seja, a de avaliar as habilitações, é fácil de perceber que nos próximos anos o peso administrativo do ENC exigiria do Estado investimentos incompatíveis com a qualidade dos resultados produzidos.

Destaque-se, ainda, o fato de que, em 2003, foram avaliados pelo ENC apenas 5.890 cursos de um total de 8.878 cursos com alunos concluintes. Cabe, nesse contexto, a informação de que hoje o número de cursos já atinge a casa dos 14 mil, indicando claramente que, mantida a atual lógica, o ENC representaria um peso administrativo e um ônus financeiro para o Estado cujo impacto não pode ser desconsiderado.

Uma grande preocupação quanto ao cumprimento da determinação legal de introdução gradativa de novos cursos no ENC está, pois, relacionada ao orçamento necessário à realização do Exame. No período de 1996 a 2003 o número de cursos avaliados cresceu 855,03%, enquanto o número de alunos presentes à prova cresceu 685,65%. As áreas avaliadas tiveram crescimento de 766,67%. Com os atuais números de cursos, habilitações e áreas atendidas, o custo do ENC é de aproximadamente 30 milhões de reais/ano.

Cabe destacar que, não obstante o fato de que o processo de inscrições tem sido aprimorado ano após ano, ainda não foi possível o



desenvolvimento de ações no sentido de evitar as inscrições desnecessárias – alunos que já participaram em anos anteriores para o mesmo curso/habilitação, alunos que não estão obrigados ao Exame, etc., sobrecarregando o custo de aplicação da prova. Acrescente-se, ainda, o número expressivo de inscrições extemporâneas solicitadas ao Inep. Estas, na maioria das vezes, são objeto de ações judiciais para participação no ENC, com custo administrativo e financeiro significativo. O número de alunos previstos, conforme processo de inscrição e efetivamente presentes, determina importante parcela do custo operacional do Exame.

Se considerarmos, por fim, a enorme quantidade de instituições de ensino superior surgidas nestes últimos três anos, deveremos ter um acréscimo ainda mais espetacular no número de cursos e alunos nos próximos anos. A verdadeira dimensão destes números só deverá ser percebida quando duplicar a população universitária nas universidades públicas, como pretende o governo, e se for mantida a proposta de atender a 30% da população da faixa etária de 18 a 24 anos na Educação Superior nos próximos anos. Hoje, segundo dados do IBGE/Pnad, o Brasil atende a apenas 9% da população dessa faixa etária.

Diante desses dados, constata-se que o ENC, além das deficiências técnicas apontadas e além de desorientar a população quanto à real qualidade dos cursos, aumenta a cada ano o seu peso administrativo e, embora tenha, por enquanto, revelado apenas uma pequena parte do seu impacto sobre o orçamento, é extremamente oneroso.

Por último, cabe ressaltar que, à luz do conhecimento acumulado, o ENC é considerado por críticos e estudiosos da área no máximo como uma “quase avaliação” e não uma avaliação plena, pois toca apenas tangencialmente em questões de valor e mérito. O ENC distancia-se dos processos verdadeiramente avaliativos uma vez que a sua proposta, pelas limitações que lhe são próprias, não pode ser considerada como um processo sistemático de identificação do mérito e do valor dos cursos de graduação – questão fundamental à apreciação da qualidade acadêmica de um curso ou instituição.

Mesmo os que argumentam que o seu propósito seja não o de avaliar os cursos, como tem sido propagado, mas verificar até que ponto



os concluintes atingem normas ou padrões previamente acordados por especialistas, admitem que esses padrões, em geral, refletem aproximações muito pobres do que efetivamente ocorre no processo ensino-aprendizagem, e são insuficientes para detectar a verticalidade e a amplitude necessária à educação verdadeiramente universitária, devendo a sua lógica ser revista.

2.1.5 Verificação e avaliação de cursos tecnológicos

A Secretaria de Educação Média e Tecnológica (Semtec) é responsável pelos processos protocolados no MEC para autorização de criação, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores de tecnologia (CST) e para credenciamento de centros de educação tecnológica (CET). Os cursos superiores de tecnologia, conforme Parecer CNE/CES nº 436/2001, “São cursos de graduação com características especiais, bem distintos dos tradicionais e cujo acesso se fará por processo seletivo, a juízo das instituições que os ministrem. Obedecerão às Diretrizes Curriculares Nacionais a serem aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação” e podem ser ministrados por universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades isoladas, institutos superiores e Centros de Educação Tecnológica públicos e privados.

Da mesma forma que a SESu e o Inep, a Semtec também possui comissões de especialistas para desenvolverem verificações e avaliações de instituição e de curso. Entretanto, diferentemente da SESu, cujas comissões de especialistas realizam visitas apenas para processos de autorização de curso e credenciamento de instituição, as visitas desenvolvidas pelas comissões de especialistas da Semtec realizam todos os processos de regulação existentes para a educação profissional de nível superior, ou seja, autorização, reconhecimento de curso, renovação de reconhecimento de curso e credenciamento de centro de educação tecnológica. Para proceder à avaliação dos cursos superiores de tecnologias também são utilizados instrumentos que possibilitam avaliar: a) a organização didático-pedagógica; b) o corpo docente; e c) a adequação das instalações físicas gerais e específicas, tais como biblioteca, laboratórios e outros ambientes e equipamentos integrados ao desenvolvimento do curso.



Os instrumentos e manuais, bem como a metodologia e operacionalização utilizadas pelas comissões da Semtec em muito se assemelham às existentes nas verificações e avaliações desenvolvidas pelas comissões da SESu e do Inep. Entretanto, contêm algumas especificidades dos cursos superiores de tecnologia e, por isso, foram desenvolvidos com a participação de docentes das mais diversas áreas da Educação Profissional vinculados, principalmente, aos Cefet's. Destacam-se como diferenciais da educação tecnológica nos instrumentos da Semtec a importância e o peso atribuídos, como indicadores de qualidade, às formas de conexão do curso com o mundo do trabalho e à experiência profissional, considerada de igual ou mais importância que a titulação e a experiência acadêmica do corpo docente. Como aspectos negativos, pode-se destacar:

- a) o instrumento utilizado para avaliar a instituição, além do curso, apresenta poucos elementos relativos aos aspectos institucionais;
- b) não existe um sistema informatizado para controlar o trâmite dos processos; e
- c) o pagamento de diárias para as comissões é realizado diretamente pela instituição avaliada.

Por outro lado, cabe destacar positivamente que, devido à implementação de uma sistemática de contatos prévios entre a comissão e a instituição antes da realização das visitas, os especialistas podem oferecer sugestões para a qualificação das propostas pedagógicas, nos casos de autorização de curso ou de reformulação curricular nos reconhecimentos de cursos.

A legislação observada pelas comissões de avaliação dos cursos tecnológicos é praticamente a mesma dos cursos de bacharelado e licenciaturas. A Portaria MEC nº 1.647/1999, que dispõe sobre o credenciamento de CETs e a autorização de cursos de nível tecnológico da educação profissional; a Portaria MEC nº 064/2001, que define os procedimentos para o reconhecimento de cursos/habilitações de nível tecnológico da educação profissional; a Portaria MEC nº 3.478/2002, que reconhece, em caráter provisório, para o fim de expedição e de registro de diplomas dos alunos que concluírem, até 31/12/2002, os CSTs e o Decreto nº 4.504/02, que delega competência ao MEC para aprovar os estatutos e regimentos dos Cefets e das



escolas agrotécnicas federais complementam o conjunto de normas acerca da regulação e supervisão das instituições e cursos de nível superior da educação.

2.1.6 Pós-Graduação

A avaliação da pós-graduação tem desempenhado desde 1976, quando foi implantada, um papel de fundamental importância para o desenvolvimento da pesquisa e da pós-graduação no País. Essa avaliação possibilitou a existência de um eficiente banco de dados sobre a situação e evolução da pós-graduação e informações para a formulação de uma política de investimento no desenvolvimento desse nível de ensino calcada nos resultados de um processo sistemático de avaliação das necessidades no setor. Desde sua implantação, a avaliação mantida pela Capes tem se regido por princípios voltados para a preservação da qualidade, legitimidade e credibilidade de seus resultados:

- a) execução a cargo de pares acadêmicos;
- b) revisão periódica de parâmetros e critérios adotados, considerados os avanços da ciência e tecnologia e o aumento da competência nacional nesse campo;
- c) decisões sobre reformulações ou mudanças na concepção do sistema e na forma de realização da avaliação baseada em ampla discussão com a comunidade acadêmica;
- d) regularidade do processo, que é realizado segundo normas e dentro de periodicidade estabelecidas.

A avaliação inclui dois processos:

- 1) Avaliação das propostas de novos programas e cursos de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado);
- 2) Avaliação dos programas e cursos que fazem parte do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG).

Esses processos vinculam-se a um processo único de avaliação, sendo ambos realizados pelos mesmos agentes – os representantes acadêmicos – e alicerçados em um mesmo conjunto de princípios, diretrizes e normas.

Uma nota é atribuída aos cursos avaliados em uma escala de 1 a 7. A nota 3 é padrão mínimo de qualidade aceito para a recomendação



de cursos novos e validação dos diplomas pelo MEC. A nota 5 é a nota máxima admitida para programas que ofereçam apenas mestrado. As notas 6 e 7 são exclusivas para programas que ofereçam doutorado com nível de excelência, segundo os padrões internacionais da área.

Atualmente, a avaliação é feita trienalmente. O acompanhamento é realizado nos dois anos compreendidos entre as avaliações trienais e não implica na atribuição de notas, e sim na emissão de parecer sobre sua situação e perspectivas de desenvolvimento dos programas e cursos.

A avaliação utiliza como fontes principais de informações o banco de dados gerado pelo *ColetaCapes* – instrumento instituído para o encaminhamento anual pelas pró-reitorias de pesquisa e pós-graduação, por via eletrônica, de informações sobre a atuação de cada programa de pós-graduação e os relatórios de visitas de consultores aos programas.

As análises são feitas pelas comissões de áreas (44 áreas) coordenadas por um representante de área que é escolhido pelo Conselho Superior da Capes, com mandato de 3 anos. O parecer é submetido à apreciação do Conselho Técnico Científico (CTC) que é o colegiado que emite o parecer final.

O CTC subsidia a Capes no planejamento, coordenação e decisões referentes a todas as etapas do processo de avaliação. Integram esse conselho, o presidente e os três diretores da Capes, os 16 representantes de grandes áreas do conhecimento – escolhidos pelos representantes de áreas – o presidente do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação e um representante da Associação Nacional de pós-graduandos.

Trata-se, pois, de um sistema com quase trinta anos de história, consolidado no cenário nacional e internacionalmente reconhecido. Este fato, porém, não o torna isento de dificuldades a serem permanentemente superadas, que impõem a atuação permanente de mecanismos de controle sobre o seu funcionamento, já previstos em sua organização. Como exemplo, a contínua vigilância para que vieses característicos de alguns segmentos de determinada área/subárea do conhecimento dominem a composição das comissões, impedindo ou dificultando o desenvolvimento da inovação ou o surgimento de propostas diferenciadas de programas de pós-graduação. Ou a necessidade de aprimorar as formas de lidar com as propostas de programas interdisciplinares.



Finalmente, em articulação com a proposta apresentada no presente relatório, a avaliação da pós-graduação, hoje realizada exclusivamente sob o recorte das áreas/subáreas do conhecimento, poderá evoluir para considerar também a dimensão institucional, incentivando projetos e atividades de avaliação que considerem os contextos e a globalidade do perfil e do desenvolvimento da pós-graduação em cada instituição de ensino superior.

2.2 Sistemas de Informação

2.2.1. Cadastro das Instituições da Educação Superior

O cadastro das IES, instituído pela Portaria MEC nº 1.885 de 27/6/2002, registra todas as instituições de ensino superior vinculadas ao sistema federal de ensino credenciadas, as vinculadas ao sistema estadual de educação e as que se encontram em processo de credenciamento. O cadastro está disponível no endereço www.ensinosuperior.inep.gov.br e é acessado pelas IES, por meio de senhas especiais enviadas ao dirigente ou por usuários autorizados pelo Inep. Os objetivos do cadastro são:

- manter permanentemente atualizadas as informações legais e administrativas referentes às instituições e cursos da Educação Superior;
- manter o glossário da área de Educação Superior, necessário ao cadastramento de instituições e cursos, em articulação com a coordenação do Censo da Educação Superior e da Diretoria de Disseminação de Informações Educacionais;
- supervisionar a classificação dos cursos e habilitações constantes do Cadastro, de acordo com a Tabela de Classificação Unesco/OCDE, utilizada pelo Inep;
- acompanhar diariamente as publicações do *DOU* pertinentes ao credenciamento, recredenciamento de instituições educação superior, autorizações, reconhecimentos e renovação de reconhecimentos de cursos;
- contatar as Secretarias Estaduais e Conselhos Estaduais de Educação para verificação de novas IES credenciadas; e



- fazer levantamento e retirada de documentos relativos às instituições de educação superior e seus cursos junto ao Conselho Nacional de Educação.

O cadastro foi concebido não só para uso do MEC e das IES mas, principalmente, para dar, por meio do portal www.educacaosuperior.inep.gov.br, uma visão aos candidatos a uma vaga na educação superior, do perfil de cada uma das IES e seus cursos, com informações sobre itens como bibliotecas, laboratórios, tamanho da IES, os resultados das avaliações e de alguns dados coletados no Censo, como matrícula no curso, número de concluintes, número de docentes por titulação, etc.

Por enquanto, apenas uma pequena parte foi implementada, mas o interesse e a utilização pelo público em geral, inclusive por pesquisadores das instituições e por avaliadores, mostra que ele poderá contribuir para a democratização das informações sobre a educação superior, para a instrumentalização dos processos avaliativos e para a publicação dos resultados, devendo, portanto, ser integrado ao sistema de avaliação a ser proposto.

2.2.2. Censo da Educação Superior

Atendendo à necessidade de organizar, sistematizar e rotinizar as estatísticas educacionais, foi criado em 1956, pelo Decreto nº 38.661, o Serviço de Estatística da Educação e Cultura (Seec), com a finalidade de promover a definição de levantamentos sistemáticos e anuais, em trabalho conjunto com o IBGE.

A partir desse período, foram definidos os instrumentos de coleta, que eram encaminhados anualmente, via Correio, às IES, e preenchidos manualmente. O Seec recebia os questionários preenchidos, realizava uma crítica visual e, por meio da instalação de um Centro de Processamento de Dados, procedia e controlava diretamente a apuração dos dados coletados. As informações eram divulgadas nas publicações do Seec.

Há cerca de 20 anos, no início da década de 80, o Seec, até então, com sede no Rio de Janeiro, foi transferido para Brasília, passando a integrar a Secretaria de Informática do MEC (Seinf), órgão criado a partir do Centro de Informática do MEC (Cimec).



A partir de dezembro de 1996, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996), fica estabelecido, no seu art. 9º, inciso V, que “a União incumbir-se-á de coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação”.

A partir de 1997, com a Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997, que transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), em autarquia federal e dá outras providências, fica estabelecido, em seu art. 1º, inciso I, que o Inep será o órgão responsável por “organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais”.

A Portaria Ministerial nº 971, de 22 de agosto de 1997, no seu art. 3º, tornou obrigatório o encaminhamento, ao Inep, anualmente, de uma relação de dados sobre a IES e sobre seu corpo docente e discente, por disquete ou por meio eletrônico. Em Portaria do Inep, de 5 de setembro do mesmo ano, é especificado o envio dos dados de que trata o art. 3º da Portaria nº 971, da seguinte forma: “pelo formulário do Censo do Ensino Superior disponível em meio eletrônico através da Internet ou, por disquete, encaminhado pelo Inep para as entidades que não tenham acesso à Internet.”

Em 2000, foi desenvolvida no Inep uma base de dados corporativa – Sistema Integrado de Informações Educacionais (SIEd). Um de seus subsistemas, o SIEd-Sup, contém as informações da educação superior no País, compreendendo, entre outras, as informações do Censo da Educação Superior. A partir daí, a coleta do Censo passa a ser realizada por meio de um questionário eletrônico, acessado pela IES, com a utilização de senha individual, através do *site* www.ensinosuperior.inep.gov.br.

O Decreto nº 3.860 de 9 de julho de 2001, que dispõe sobre a organização do ensino superior e a avaliação de cursos e instituições, estabelece no art. 17, inciso I, que

a avaliação de cursos e instituições de ensino superior será organizada e executada pelo Inep, compreendendo a avaliação dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de educação superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e a classificação das instituições de ensino superior definidos no Sistema de Avaliação e Informação Educacional do Inep.



Para o lançamento do Censo de 2001, foi instituída a Portaria Ministerial nº 2.517 de 22 de novembro de 2001, que estabelece que as IES devem responder, anualmente, ao Censo da Educação Superior, no Sistema Integrado de Informações da Educação Superior (SIED-Sup) e que devem designar um pesquisador institucional para ser o interlocutor e responsável pelas informações da IES no Inep. Estabelece, ainda, o período de coleta, as formas de acesso e envio do questionário eletrônico, os itens gerais sobre as informações a serem coletadas e condiciona a resposta ao Censo como pré-requisito para as IES inscreverem alunos no Exame Nacional de Cursos e solicitarem a Avaliação das Condições de Ensino e a Avaliação Institucional. Esta Portaria revogou o art. 3º da Portaria nº 971, de 22/8/97.

Para o Censo de 2002, foi instituída a Portaria Ministerial nº 3.176 de 14 de novembro de 2002, que antecipa a coleta dos dados para o período de 20 de novembro a 31 de março.

O Censo da Educação Superior é respondido por todas as IES do País: universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, escolas ou institutos superiores e centros de educação tecnológica, que possuem um ou mais cursos com data de início de funcionamento até 30 de outubro do ano-base do levantamento. Os dados do Censo constituem a matriz para a construção de indicadores da Educação Superior.

Os dados são coletados *online*, em formulário eletrônico ao qual as IES têm acesso pela Internet, utilizando senhas enviadas aos dirigentes pelo Inep.

O questionário do Censo 2002 compreende 88 quadros, sendo que, os cinco primeiros possibilitam que a IES informe suas características especiais em relação a alguns aspectos do curso que determinarão que quadros serão carregados.

Nos dados institucionais existem questões específicas para instituições públicas (federais, estaduais e municipais) e outras só para as instituições privadas. No sistema só irão aparecer, para cada IES, os quadros correspondentes à sua categoria administrativa, de acordo com o foi informado no Cadastro.

Para classificar os cursos nas áreas de conhecimento, foi utilizada, pelo Inep e pelas IES, a classificação Internacional Eurostat/Unesco/OCDE.



Para ter acesso ao questionário eletrônico, a IES deverá estar com seus dados devidamente atualizados e validados no Cadastro da Educação Superior do Inep. Estas informações são automaticamente transportadas para o censo após a validação no cadastro.

Cabe ao dirigente, indicar o pesquisador institucional, o qual será o interlocutor responsável, na Daes/Inep, pela coleta de dados, preenchimento do questionário eletrônico e validação do Censo, bem como pela atualização e validação do cadastro da instituição e dos seus cursos/habilitações no Sistema Integrado de Informações.

Os dados solicitados no Censo de 2002 são os seguintes:

Graduação presencial: vagas por área, curso, habilitação, modalidade, por turno, por tipo de processo seletivo e período; candidatos por área, curso, habilitação, modalidade, por turno, tipo de processo seletivo, sexo e período; alunos novos por área, curso, habilitação, modalidade, por turno, tipo de processo seletivo, sexo e período; ingressantes por outras formas de ingresso, por curso, habilitação, turno, sexo e período; alunos novos por sexo e faixa etária; alunos matriculados por área, curso, habilitação, modalidade, por turno, sexo e período; alunos matriculados por horasaula semanais, por curso e por período; alunos matriculados portadores de necessidades especiais, por curso e por período; alunos com matrículas trancadas, por curso, por turno, sexo e período; perdas de alunos por motivo, por curso, por turno, sexo e período; concluintes por curso, por habilitação e grau acadêmico; alunos com financiamento educacional, por curso e tipo de financiamento; alunos-bolsistas por curso e por tipo de bolsa; alunos-bolsistas por percentual de desconto, por curso e período.

Graduação a distância: vagas por curso, por tipo de processo seletivo e período; candidatos por curso, tipo de processo seletivo, sexo e período; alunos novos por curso, faixa etária, sexo e período; alunos matriculados por curso, por sexo e período; perdas de alunos por motivo de saída do aluno, por curso, por sexo e período; concluintes por curso, por habilitação e grau acadêmico; alunos-bolsistas por percentual de desconto, por curso e período.

Cursos seqüenciais de formação específica – presenciais: vagas por curso, por turno, por tipo de processo seletivo e período; candidatos por curso, por turno, tipo de processo seletivo, sexo e período; alunos



novos por curso, faixa etária, sexo e período; alunos matriculados por curso, por turno, sexo e período; perdas de alunos por motivo de saída do aluno, por curso, sexo e período; concluintes por curso, sexo e período; alunos-bolsistas por percentual de desconto, por curso e período.

Cursos seqüenciais de formação específica – a distância: ingressantes por curso, por tipo de processo seletivo, faixa etária, sexo e período; alunos matriculados por curso, sexo e período; concluintes por curso, sexo e período; alunos-bolsistas por percentual de desconto, por curso e período.

Cursos seqüenciais de complementação de estudos – presencial: alunos novos por curso, faixa etária, sexo e período; alunos matriculados por curso, por turno, sexo e período; concluintes por curso, turno, sexo e período.

Cursos seqüenciais de complementação de estudos – a distância: alunos novos por curso, faixa etária, sexo e período; alunos matriculados por curso, sexo e período; concluintes por curso, sexo e período.

Cursos de extensão: número de cursos por modalidade de oferta, por tipo/nível do curso; alunos matriculados e concluintes, por tipo/nível do curso; número de pessoas envolvidas na organização e execução, por tipo/nível do curso.

Cursos de pós-graduação *lato sensu*: número de cursos por tipo do curso, por modalidade de oferta (presencial e a distância) e carga horária; alunos matriculados por tipo do curso, por modalidade de oferta (presencial e a distância) e carga horária; corpo docente e discente por área de conhecimento do curso.

Pessoal técnico-administrativo: servidores técnico-administrativos por grau de formação, tipo de contrato, no primeiro semestre (IES públicas e privadas); servidores técnico-administrativos afastados, por tipo de afastamento, por grau de formação, no primeiro semestre; outros tipos de prestadores de serviço técnico-administrativo de natureza contínua, no primeiro semestre.

Pessoal docente: número de docentes por grau de formação, regime de trabalho e por sexo, no primeiro semestre; distribuição dos docentes por categoria funcional e regime jurídico, no primeiro semestre (IES públicas e privadas); número de docentes por sexo e faixa etária, no primeiro semestre; número de docentes afastados com ou



sem vencimento, por motivo de afastamento, no primeiro semestre; número de docentes afastados por motivo de afastamento, titulação e sexo, no primeiro semestre.

Dados financeiros: receitas auferidas por tipo de receita (receitas próprias, transferências e outras receitas) e despesas efetuadas por tipo de despesa (pessoal, custeio e capital), no ano anterior.

Infra-estrutura: número de bibliotecas centrais e setoriais; acervo total das bibliotecas (livros, periódicos, vídeos, CD-ROMs e base de dados), por período de aquisição e por área de conhecimento; número total de empréstimos de todas as bibliotecas por tipo de empréstimo e período; caracterização dos serviços oferecidos pela bibliotecas, no primeiro semestre; pessoal em exercício nas bibliotecas por regime de trabalho.

Instalações, equipamentos e outros recursos institucionais: recursos de informática da IES de uso acadêmico e administrativo, no primeiro semestre.

Área total, área construída e área de laboratórios (em m²) nas IES federais.

Para o Censo de 2003, que será lançado no próximo mês de novembro, foram efetuadas algumas alterações e inclusões de quadros e variáveis de acordo com as necessidades identificadas durante o processo de coleta do Censo de 2002, buscando especialmente incorporar novos dados sobre a extensão universitária e poder assim melhor avaliar o impacto social das instituições.

Embora o Censo seja um instrumento que há alguns anos opera de forma bastante independente, seguindo uma lógica desarticulada da avaliação institucional, ele carrega um grande potencial informativo que pode trazer importantes elementos de reflexão para a comunidade acadêmica, o Estado e a população em geral. Por oferecer elementos úteis à compreensão da instituição e do sistema, é fundamental que este instrumento de coleta de informações integre, de forma articulada, os processos de avaliação institucional, evitando-se a duplicação de esforços e investimentos para a coleta do mesmo tipo de informações por diferentes instrumentos. Torna-se, portanto, extremamente importante que os futuros instrumentos de auto-avaliação institucional, avaliação institucional externa, avaliações de instituições para fins



de credenciamento e de cursos para fins de reconhecimento, incorporem informações geradas pelo Censo anual. Urge igualmente que o Inep aprofunde os estudos interpretativos sobre todos os indicadores coletados e que aperfeiçoe o seu sistema de divulgação para que as interpretações possam efetivamente chegar aos principais interessados (instituições de educação superior, governo, comunidade em geral e comissões de avaliação) e subsidiar as suas políticas e ações.

3. Audiências públicas: síntese das contribuições

3.1 Convergências principais

No debate atual sobre a avaliação do ensino superior, o Paiub, criado em 1993, e a avaliação periódica da qualidade do ensino superior, elaborada em 1995 e posta em prática nos anos seguintes, tornaram-se referência obrigatória das reflexões e propostas que ultimamente vêm sendo formuladas. Essas referências tornaram-se bastante visíveis nas diferentes Sessões das Audiências Públicas, realizadas em Brasília e em Recife, com o fim de colher subsídios para a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior.

Com efeito, praticamente todas as 38 intervenções feitas em plenário por entidades, congregando as diferentes formas de organização do ensino superior, tanto entre as públicas como entre as privadas, sociedades científicas, entidades da sociedade civil, inclusive a representação estudantil nacional, reconhecem a prerrogativa do poder público, de garantir a qualidade do ensino superior, e a importância da avaliação institucional permanente como forma de estabelecer metas, corrigir rumos, elevar a qualidade das diversas atividades desenvolvidas, em suma, de dar diretrizes sobre as melhorias necessárias para a oferta de formação em nível superior em patamares cada vez mais altos de qualidade. As entidades também concordam com o acerto da iniciativa da SESu/MEC quanto à criação da Comissão Especial de Avaliação e das audiências públicas.



Mesmo quando isso não foi explicitado, em nenhum caso foi negado ou posto em dúvida.

Uma rápida análise dos temas trazidos para discussão pelas diferentes instituições indica algumas convergências quanto à concepção de avaliação, como processo contínuo de aperfeiçoamento institucional, que fortalece o sistema de ensino superior no País e aprimora as instituições, visando ao estabelecimento de um padrão comum para o ensino, a pesquisa e a extensão promovidos por esse nível de formação, cultural, técnica e cientificamente significativo e socialmente comprometido. Tal processo, orientado para a melhoria da qualidade educacional, por outro lado, gera conhecimento que fundamenta as tomadas de decisão institucionais, estimula a cultura avaliativa e constitui forma importante de prestação de contas à sociedade.

Trata-se, pois, segundo manifestação majoritária das entidades, de processo orientado pelos princípios de complexidade e integração que estimula o trabalho coletivo e participativo de toda a comunidade acadêmica, que valoriza o projeto pedagógico, o conjunto de planos e programas e a produção de cada instituição e envolve também a sociedade com a qual se relaciona mais diretamente. A avaliação constitui, assim, segundo amplo entendimento das entidades, um importante instrumento para identificar problemas, corrigir erros e introduzir as mudanças que signifiquem melhoria da qualidade.

Convergências são igualmente observadas no tocante ao formato a adotar. As entidades coincidem em sua maioria na proposição da avaliação como processo permanente e contínuo, em que momentos de auto-avaliação, realizada em função dos objetivos estabelecidos pela instituição, sejam complementados por avaliações externas periódicas, que considerem os resultados da avaliação interna, e possa sustentar a confirmação, ampliação ou reformulação de metas definidas e de caminhos trilhados, constitua referencial para o planejamento e a gestão e fortaleça projetos acadêmicos e pedagógicos.

Nesse processo de caráter global, devem ser consideradas as especificidades e diferenças institucionais em relação à sua identidade, vocação e características do contexto em que as IES estão inseridas e, também, as particularidades das diversas áreas de conhecimento e de formação profissional, articulando as dimensões ética, política,



técnica e científica necessariamente presentes em uma atividade em que valores têm papel preponderante.

A avaliação externa, calcada nas informações provenientes da avaliação interna no que se refere à execução do ensino, da pesquisa e da extensão e nos seus vínculos com as comunidades científicas, profissionais, culturais, tecnológicas, com a instância produtiva e o entorno institucional, é concebida como uma oportunidade de retrospectiva crítica, socialmente contextualizada, do trabalho realizado pela IES. Constitui, por outra parte, elemento de controle para a ação do Estado e geradora da construção de projeto de desenvolvimento acadêmico e científico em consonância com a política pública de educação nacional, priorizando, no tocante às universidades, a articulação entre aspectos relacionados ao ensino, à pesquisa e à extensão.

Convergências são também anotadas nas propostas formuladas quanto à dinâmica a ser adotada na vivência do processo avaliativo, sendo proposto que o processo de avaliação institucional inicie-se no âmbito de cada IES por intermédio da autoavaliação, sendo seqüenciado por processo de avaliação externa, procedido por comissões de pares, que tenha como ponto de partida a avaliação produzida internamente, considerando dados quantitativos e qualitativos e, quando couber, a articulação entre o ensino de graduação e a pós-graduação. O processo de avaliação externa, por sua vez, deverá conduzir a uma nova síntese que consolida a avaliação institucional a ser publicamente apresentada e discutida, e orientará as tomadas de decisão tanto institucionais como as que cabem à instância estatal, considerando as definições de políticas do ensino superior e de avaliação estabelecidas.

É amplamente defendido pelas entidades que a avaliação institucional interna e a externa deverão voltar-se para cursos e instituições, como duas instâncias a serem avaliadas em sua dinâmica própria, requerendo, portanto, a atuação de comissões interdisciplinares, no primeiro caso, e de pares, no segundo, conduzindo à redação de relatórios específicos a serem, no entanto, consolidados em relatório único, o qual deverá constituir referência para a reavaliação institucional, que inclui a avaliação da avaliação.



Uma condição assinalada como importante por algumas entidades e que tende a ganhar relevo é a formulação de um Sistema Nacional de Educação a comportar um Sistema de Avaliação da Educação Superior, cujo delineamento deve ser proveniente do debate acadêmico e social aprofundado. Aliás, a ampliação do debate sobre a avaliação da Educação Superior, experiências em curso e propostas em formulação deveriam ser, propõem as entidades, objeto de aprofundamento, mediante o envolvimento sistemático das IES.

3.2 Divergências principais

Como foi possível observar, as convergências quanto à concepção de avaliação do ensino superior, ao formato a ser adotado e ao processo e à sua dinâmica são inúmeras e consistentes, inclusive no que se refere ao respeito à realidade institucional, especialmente, à sua capacidade de definir a vocação específica e de cumpri-las em bases sustentadas, verificando o espaço que ocupa não somente no cenário local, mas também no nacional.

Entretanto, se a avaliação é concebida como de natureza compreensiva, com foco na instituição como um todo, o formato gerencialista e individualizado instituído pelo MEC, nos últimos anos, particularmente, o Exame Nacional de Curso (ENC), a Avaliação das Condições de Ensino (ACE) e o Censo têm vários adeptos, embora quase todos eles considerem urgente e importante a sua reformulação em vários aspectos. Uma das maiores críticas a esses instrumentos diz respeito à falta de interação.

Dentre os aspectos positivos do ENC e da ACE são mencionados por algumas entidades ouvidas a comparabilidade entre cursos de uma mesma área e a transparência dos resultados, o que permitiria pautar reformulações curriculares e projetos pedagógicos. Além disso, a articulação entre o ENC e a ACE, quando realizada efetivamente, estaria permitindo apreender a saliência das condições de ensino na produção da qualidade acadêmica requerida em uma formação de nível superior atualizada, competente do ponto de vista acadêmico e relevante do ponto de vista social.



Desse modo, segundo muitas entidades, importa promover debate nacional sobre esses instrumentos em uso, de forma a aprimorá-los no curto prazo.

Mas, é igualmente importante destacar que a extinção imediata do denominado Provão é por muitas entidades propugnada, tendo em vista a crítica ao fato de que subordinaria as orientações curriculares aos resultados obtidos, anualmente, pelos alunos concluintes, bem como ao questionamento de uma prova anual para os mesmos cursos e ainda a compulsoriedade da participação dos alunos.

Dentre os aspectos que deveriam ser revistos em uma política de ensino superior consistente com os requerimentos da contemporaneidade, com a qualidade acadêmica e com a construção da democracia, ganham relevo as Diretrizes Curriculares Nacionais estabelecidas até o momento e a fixação de carga horária mínima dos diferentes cursos.

3.3 Síntese das audiências públicas

Em resumo, depreende-se das audiências públicas que há um clima favorável à avaliação institucional, como processo contínuo de aprimoramento, nas suas dimensões interna e externa, a ser consolidada em relatórios complementares, conducentes a uma síntese a ser tornada pública, periodicamente, e a orientar decisões das instituições e do Estado.

Por outro lado, ainda que apoiando exames nacionais e outros instrumentos de coleta de informações do sistema, muitas entidades registraram suas críticas a um modelo de avaliação orientado à elaboração de *rankings*, que enfatiza os produtos e se utiliza de instrumentos que não se articulam entre si. Portanto, os instrumentos atuais que venham a ser mantidos precisam ser revistos e orientados por outra lógica.

A discussão acadêmica e social desses tópicos, bem como a proposta de um Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior deve ser objeto de ampla discussão em Seminários Regionais e Nacionais, envolvendo, necessariamente, IES, comunidade acadêmica e sociedade.



4. Resumo do diagnóstico dos procedimentos de verificação e avaliação vigentes

Como observação geral, constata-se não haver, até o momento, uma efetiva articulação entre os diversos instrumentos, nem horizontal, nem verticalmente. A avaliação de maior tradição, a da Capes, não se articula com instrumentos avaliativos da graduação e tampouco com os do ensino técnico.

Com relação à avaliação institucional, como vem sendo praticada, cabe observar ainda que as principais críticas vão na direção de que lhe fizeram falta ajustes no sentido de melhorar a capacitação dos avaliadores para o entendimento desse processo não só em termos de sua articulação com o Sistema Nacional de Avaliação, mas também da sua desejável sintonia com a realidade institucional das IES; faltou-lhe ainda selecionar mais avaliadores que tivessem experiência em processos de gestão e de avaliação; também faltou fazer uma revisão do instrumento de avaliação, para aperfeiçoar os indicadores e a metodologia dos cálculos finais das três dimensões.

O ENC inscreve-se na lógica dos exames, provas ou testes de larga escala utilizados para verificar aquisições de conteúdos ou medir competências dos estudantes. Entre as muitas críticas que lhe são feitas, entre as quais são aqui mencionadas algumas, uma refere-se à sua pretensão de, mediante os resultados dos alunos nos exames, indicar a qualidade de um curso. Outras críticas fundamentam-se na própria teoria da avaliação, segundo a qual esses instrumentos de verificação de rendimentos ou de produtos – exames ou testes – não chegam a ser uma avaliação propriamente dita, pois, em geral, se limitam a fazer verificações ou mensurações. Para a grande maioria dos teóricos da avaliação, a medida e outros instrumentos de verificação e controle não são plena e propriamente avaliação, embora possam fazer parte dela. Além disso, aplicados isoladamente, os exames não podem ser considerados avaliação de aprendizagem, mas quando muito verificação de desempenho de estudantes em uma dada circunstância. Não captam os valores agregados e, então, não permitem compreender as evoluções dos estudantes e tampouco dos cursos. Reduzem o âmbito da Educação Superior ao ensino, sem pôr em questão os significados



da formação e da responsabilidade social das IES. Têm o agravante de não se articularem aos demais instrumentos de avaliação. Esse instrumento de verificação e mensuração é bastante útil para incrementar regimes de competição e fortalecimento de interesses individuais, porém não para alimentar a solidariedade e a cooperação.

O Censo e o Cadastro, não sendo propriamente avaliações, podem vir a ser instrumentos muito importantes de coleta e de publicação de informações, que, articulados aos demais instrumentos avaliativos, podem ser bastante úteis para orientar a população em geral, as instituições, a comunidade universitária e o MEC. É importante que de modo especial as instituições e o Inep analisem os dados coletados por esses instrumentos e que estes sejam integrados nos processos avaliativos.



PARTE II

PROPOSTA PARA UMA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

1. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)

O conceito de avaliação que se constituiu nos estudos e reflexões da Comissão Especial de Avaliação (CEA) tem como idéias centrais, entre outras, as de integração e de participação – conceitos fundamentais para a construção de um sistema de avaliação capaz de aprofundar os compromissos e responsabilidades sociais das instituições, bem como promover os valores democráticos, o respeito à diversidade, a busca da autonomia e a afirmação da identidade. Além disso, desde o início, a CEA procurou consolidar as necessárias convergências em relação a uma concepção de avaliação como processo que efetivamente vincule a dimensão formativa a um projeto de sociedade comprometido com a igualdade e a justiça social. Por isso, a proposta de avaliação aqui apresentada também deve incorporar, além da dimensão cognitiva, as perspectivas críticas das funções da Educação Superior dentro do contexto nacional e internacional. Realizando-se como processo decorrente de um projeto pedagógico, a avaliação deve também ser entendida como estrutura de poder que age sobre os indivíduos, as instituições e os sistemas. Assim, a CEA tratou de buscar a articulação de um sistema de avaliação com autonomia, que é própria dos processos educativo-emancipatórios, e as funções de regulação, que são inerentes à supervisão estatal, para o fortalecimento das funções e compromissos educativos.

Essa proposta de um “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior” (Sinaes) busca assegurar, entre outras coisas, a



integração das dimensões internas e externas, particular e global, somativo e formativo, quantitativo e qualitativo e os diversos objetos e objetivos da avaliação. O sistema de avaliação deve articular, de forma coerente, concepções, objetivos, metodologias, práticas, agentes da comunidade acadêmica e de instâncias do governo. Resguardadas as especificidades, os graus de autoridade e as responsabilidades de cada grupo de agentes, o sistema de avaliação é uma construção a ser assumida coletivamente, com funções de informação para tomadas de decisão de caráter político, pedagógico e administrativo, melhoria institucional, auto-regulação, emancipação, elevação da capacidade educativa e do cumprimento das demais funções públicas.

Além da idéia de integração e de articulação, é também central, no conceito deste sistema, a participação. A exigência ética própria dos processos educacionais conclama a todos os agentes da comunidade de educação superior, das instâncias institucionais, governamentais e membros concernidos da sociedade, a se envolverem nas ações avaliativas, respeitados os papéis, as especificidades e as competências científicas, profissionais, formais, políticas, administrativas das distintas categorias. Nesse sentido, a avaliação é irrecusável não só por razões técnico-administrativas e de adequação às exigências legais, mas sobretudo pelo imperativo ético da construção e consolidação das instituições e do sistema de educação superior com alto valor científico e social.

Todas as instituições, independente de suas formas organizacionais, dependência administrativa e natureza jurídica, e, idealmente, todos os membros da comunidade educativa – professores, estudantes, funcionários, ex-alunos e outros grupos sociais concernidos – devem se envolver, juntamente com os representantes do governo, nos processos avaliativos, realizando ações coletivamente legitimadas.

Uma das críticas mais constantes que se fazem às práticas avaliativas vigentes nestes últimos anos consiste no uso de instrumentos aplicados a objetos isolados e que conduzem a uma visão parcial e fragmentada da realidade. Assim, eles não estariam dando conta da riqueza e da complexidade da educação, nem do sistema e tampouco de uma instituição educativa.



A complexidade da educação superior, tanto na dimensão institucional quanto na do sistema, requer a utilização de múltiplos instrumentos e a combinação de diversas metodologias. Por exemplo, não cabe mais discutir as falsas aporias do quantitativo e do qualitativo ou do objetivo e do subjetivo, mas, sim, utilizar os diversos instrumentos e as distintas perspectivas metodológicas de forma combinada, complementar e de acordo com as necessidades de análise e julgamento. Da mesma forma, o objeto não deve ser fragmentado, a não ser por razões de análise e desde que seja posteriormente recomposto em esquemas de compreensão global. Em outras palavras, pelas diferentes práticas, os processos avaliativos em seu conjunto precisam instituir um sistema de avaliação em que as diversas dimensões da realidade avaliada – instituições, sistema, indivíduos, aprendizagem, ensino, pesquisa, administração, intervenção social, vinculação com a sociedade, etc. – sejam integradas em sínteses compreensivas. Obviamente, uma concepção central de avaliação deve assegurar a coerência conceitual, epistemológica e prática, bem como os objetivos dos diversos instrumentos e modalidades.

De modo especial, esse sistema deve articular duas dimensões importantes: a) avaliação educativa propriamente dita, de natureza formativa, mais voltada à atribuição de juízos de valor e mérito em vista de aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação e b) regulação, em suas funções de supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, reconhecimento, descredenciamento, transformação institucional, etc., funções próprias do Estado.

Essa concepção procura articular a avaliação interna à avaliação externa, a comunidade acadêmica com membros da sociedade, as instâncias institucionais com as nacionais e internacionais. Igualmente importante é ressaltar que um sistema de avaliação como o aqui proposto opera com as idéias da solidariedade e da cooperação intra e interinstitucional, e não com a ideologia da competitividade, da concorrência e do sucesso individual. Não menos importante é destacar que esse sistema se vincula à idéia de educação como bem social, e não como mercadoria. Em outras palavras, a avaliação assim entendida ajuda a construir uma concepção de educação superior socialmente



comprometida em seus objetivos e funções. Essas idéias serão mais desenvolvidas nas páginas seguintes.

2. Princípios e Critérios

Uma proposta de construção de um sistema de avaliação da educação superior, antes de tudo, deve ser coerente com um conjunto de princípios, critérios, pressupostos e premissas que lhe servem de fundamentação conceitual e política e também de justificação para a operacionalização dos processos.

2.1 Educação é um direito social e dever do Estado

Este princípio é o fundamento da responsabilidade social das instituições educativas. As IES, mediante o poder de regulação e de direção política do Estado, têm a responsabilidade de um mandato público para proporcionar aos indivíduos o exercício de um direito social. Dado seu caráter social, uma instituição educativa deve prestar contas à sociedade, mediada pelo Estado, do cumprimento de suas responsabilidades, especialmente no que se refere à formação acadêmico-científica, profissional, ética e política dos cidadãos, à produção de conhecimentos e promoção do avanço da ciência e da cultura. Portanto, a avaliação da educação superior, no nível geral e com indicadores comuns, deve dar respostas públicas à questão de como o sistema e cada uma das instituições e suas partes estão exercendo o mandato que lhes foi socialmente outorgado.

2.2 Valores sociais historicamente determinados

As instituições de educação superior devem solidariamente produzir os meios para o desenvolvimento sustentado do País e a formação dos cidadãos de uma dada sociedade, de acordo com as pautas valorativas hegemônicas nas relações de forças sociais e políticas de



um determinado momento histórico. Isso é importante para orientar os sentidos da avaliação da formação e da produção de conhecimentos e nos remete a uma concepção de qualidade e de relevância social. Dois dos mais importantes critérios da qualidade da educação superior consistem na relevância da formação e da produção de conhecimentos para o desenvolvimento do conjunto da população e para o avanço da ciência, e na sua eficácia para fortalecer as preferências éticas e políticas dominantes em um determinado momento histórico. Para o cumprimento das responsabilidades sociais que lhe são historicamente determinadas, a instituição educativa precisa de liberdade especialmente para criar, pensar, criticar, aprender, produzir conhecimentos e, enfim, educar. A autonomia não é o contraponto, mas, sim, uma das condições da avaliação.

2.3 Regulação e controle

Estado e comunidade educativa, cada qual com suas especificidades, têm responsabilidades quanto à regulação e à avaliação propriamente dita. O Estado supervisiona e regula a educação superior para efeitos de planejamento e garantia de qualidade do sistema. Para isso, precisa estabelecer clara e democraticamente a sua política e, para viabilizá-la, os seus aparatos normativos de controle, fiscalização, supervisão, bem como os meios para implementá-los. Seu papel não se limita à regulação no sentido do controle burocrático e ordenamento; compete-lhe também avaliar a educação superior de modo a fornecer elementos para a reflexão e propiciar melhores condições de desenvolvimento. Cabe aos organismos de governo e às instituições educativas elaborar diagnósticos gerais sobre a qualidade, a relevância social e científica, a equidade, a democratização do acesso, o desenvolvimento da produção científica, artística e tecnológica, a formação segundo os critérios do trabalho e da cidadania, etc., no âmbito da educação superior. Para superar a concepção e a prática da regulação como mera função burocrática e legalista, é necessário construir uma outra lógica, com um outro sentido filosófico, ético e político: que a regulação não se esgote em si mesma, e, principalmente,



articulada à avaliação educativa propriamente dita, seja também uma prática formativa e construtiva.

2.4 Prática social com objetivos educativos

De acordo com estes princípios e critérios, a avaliação de caráter educativo é uma prática social, com objetivos essencialmente formativos, voltada tanto para a obtenção de informações que gerem reflexões indutoras da melhoria da qualidade acadêmica quanto para o julgamento a respeito de como o sistema e as instituições de educação superior cumprem as suas funções públicas. A avaliação educativa põe em questão a qualidade e a quantidade das atividades pedagógicas, científicas, administrativas e das relações sociais e profissionais que se estabelecem nos âmbitos internos das instituições e nas vinculações com a sociedade mais ampla. A avaliação educativa precisa questionar os significados da formação e dos conhecimentos produzidos em relação ao desenvolvimento do País, ao avanço da ciência e à participação ativa dos indivíduos que constituem a comunidade educativa na vida social e econômica.

A avaliação educativa distingue-se do mero controle, pois seus processos de questionamento, conhecimento e julgamento se propõem principalmente a melhorar o cumprimento dos compromissos institucionais, por meio da elevação da consciência pedagógica e da capacidade profissional dos docentes, da produção de conhecimentos e da análise crítica do conjunto de práticas e dinâmicas institucionais. A avaliação educativa interliga duas ordens de ação. Uma é a de verificar, conhecer, organizar informações, constatar a realidade. Outra é a de questionar, submeter a julgamento, buscar a compreensão de conjunto, interpretar causalidades e potencialidades, construir socialmente os significados e práticas da filosofia, política e ética educativas, enfim, produzir sentidos.

A avaliação é essencialmente educativa, portanto formativa, sem que para isso deixe de utilizar também instrumentos e procedimentos de controle. É um projeto, pois se trata de movimento que, examinando e julgando o passado e o presente, visa promover transformações, ou seja,



tem o futuro em perspectiva. É uma construção social, pois não é um já-dado de propriedade exclusiva de algum ente em particular e para benefícios de setores restritos, e sim um processo a ser concebido e executado coletivamente, buscando sempre atender a interesses coletivos.

Trata-se, pois, de projeto educativo que deve, então, ser assumido como parte importante de uma política de educação superior. Como prática social educativa, incorpora princípios fundamentais de formas, relações socioeducativas, dinâmicas de processos de ensino-aprendizagem, organização institucional e concepções de educação e de sociedade que emanam de discussões amplas e públicas de todos os setores e agentes diretamente implicados na formulação e administração de políticas e nas ações de educação. A ênfase, pois, deve ser dada aos dinamismos dos processos e relações. O sentido formativo indica que a avaliação produz processos sociais de conhecimento, compreensão e julgamento do sistema e de instituições, tomados em suas partes e em suas totalidades, com objetivos primordialmente de melhoria.

Se a avaliação é um processo que busca melhorar a qualidade, aumentar a quantidade do serviço público educacional e elevar a eficácia institucional, a conscientização dos agentes e a efetividade acadêmica e social, então, implementar a cultura da avaliação é uma exigência ética. Concebida a Educação Superior na perspectiva do direito social e dever do Estado, portanto plenamente orientada por valores públicos, a avaliação educativa deve ser conseqüentemente um processo democrático e participativo. Sendo educativos e sociais os seus objetivos, ela deve aprofundar a solidariedade inter e intra-institucional.

2.5 Respeito à identidade e à diversidade institucionais em um sistema diversificado

Há uma enorme diversificação na educação superior brasileira. Seja por iniciativa própria ou mais fortemente por desafios impostos pelos governos, por organismos multilaterais, pelo mercado ou por setores difusos da sociedade, as instituições de educação superior hoje se vêem pressionadas a dedicar-se a aspectos tão diferentes quanto



importantes, contraditórios ou não, como a produção de tecnologia de ponta e a capacitação para o trabalho em profissões antigas e novas, a formação de cidadãos reflexivos e críticos, mas também profissionais empreendedores, inovação tecnológica para a grande indústria e de baixo custo para pequenas empresas, juntamente com a preservação da alta cultura e da cultura popular, educação continuada e atendimento de demandas imediatas, desenvolvimento da consciência de nacionalidade e ao mesmo tempo inserção ativa no mundo globalizado, atendimento a carências educacionais e de saúde da população e pressão pelo sucesso individual e tantas outras demandas e exigências distintas e muitas vezes antagônicas.

A diversificação institucional, bem como a crise de identidade da educação superior, por uma parte explicam-se pela necessidade de criar instituições com diferentes formas e concepções e, por outro lado, pela dificuldade de atender satisfatoriamente a todas essas exigências e aos múltiplos desafios gestados neste período histórico. A regulação da educação e a avaliação educativa devem ter em conta que a uma instituição em particular é praticamente impossível oferecer respostas qualificadas a todas essas demandas, mas é importante que o conjunto das instituições, solidariamente, seja capaz de atender, ao menos, às demandas prioritárias para amplos e diferentes setores da sociedade. 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.

Cada instituição tem sua história e constrói concretamente suas formas e conteúdos próprios que devem ser respeitados. No desenho da regulação e da avaliação, cada instituição deveria submeter-se ao cumprimento das normas oficiais e aos critérios, indicadores e procedimentos gerais, porém, ao mesmo tempo, exercer sua liberdade para desenvolver, no que for possível e desejável, processos avaliativos que também correspondam a objetivos e necessidades específicos. Além disso, a avaliação deve servir de instrumento para aumentar a consciência sobre a identidade e, portanto, as prioridades e potencialidades de cada instituição em particular.



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.

2.6 Globalidade

O princípio da globalidade vale tanto para um sistema de avaliação em nível superior – as diversas modalidades avaliativas – quanto para os processos de avaliação que se realizam em cada instituição. Em nível de Estado, os diversos instrumentos de regulação e de avaliação devem se articular em um sistema integrado conceitual e praticamente, para a realização de uma consistente política de Educação Superior. O Estado deve implementar os instrumentos avaliativos que possibilitem uma visão global do sistema, visando tanto à regulação quanto à implementação de medidas e ações de melhoramento. Os processos de avaliação nas instituições devem integrar diversos procedimentos e instrumentos, na forma de estudos, discussões, juízos de valor a respeito de todas as dimensões e estruturas institucionais. Essas ações avaliativas podem ter como objeto aspectos determinados, como a administração, a docência, a pesquisa, as relações com a sociedade, a vida comunitária, as unidades, os cursos, os programas, etc., mas jamais podem perder de vista a perspectiva da globalidade. Os processos avaliativos precisam construir a globalidade e a integração relativamente aos sujeitos e ao objeto. A redução do fenômeno complexo e multidimensional da avaliação a um só ou a poucos de seus aspectos, sem articulação, traz o risco de passar a idéia de que a avaliação se reduz a cada um desses instrumentos, em geral dedicados a medir, quantificar e comparar. A repetição dessa prática acaba criando uma cultura que desfigura a avaliação, reduz as dúvidas, ambigüidades e inovações a favor do simplismo do certo ou errado. A perspectiva da globalidade, ao contrário, traz consigo a idéia de integração



das partes em um todo coerente. Compreender esse todo, com todos os limites de qualquer compreensão humana, só é possível mediante procedimentos conceituais e metodológicos complexos. Por isso, a avaliação deve ser entendida como multidimensional e polissêmica – pois a educação enquanto fenômeno humano também o é –, porém, tendo articuladas as suas diversas dimensões e sentidos. A busca da integração e da globalidade é central para a construção de um sistema de avaliação, tanto nas dimensões internas e institucionais, quanto nas suas manifestações externas e de sistema.

2.7 Legitimidade

A avaliação não é só uma questão técnica. É também um forte instrumento de poder. Sua dimensão política e ética ultrapassa largamente a sua aparência técnica, muitas vezes apresentada como se fosse neutra. Dada a sua centralidade nas reformas, as avaliações são objeto de disputas. As questões técnicas podem ser tecnicamente respondidas, porém, não os sentidos éticos e políticos que envolvem as concepções de Educação Superior, de sociedade e conseqüentemente de avaliação. A avaliação precisa ter uma legitimidade técnica, assegurada pela teoria, pelos procedimentos metodológicos adequados, pela elaboração correta dos instrumentos e por tudo o que é recomendado numa atividade científica. Entretanto, por mais importantes que sejam o rigor e os procedimentos científicos em avaliação, estes não sustentam a noção para que a avaliação possa ser considerada uma ciência e tampouco assegura que seus resultados tragam certezas auto-evidentes, embora se espere que produzam uma visão crível e coerente.

A avaliação precisa ter também legitimidade ética e política, assegurada pelos seus propósitos proativos, respeito à pluralidade, participação democrática e também pelas qualidades profissionais e cidadãs de seus atores. É, portanto, a concepção democrática de educação e de avaliação que confere aos processos avaliativos um grande sentido de legitimidade ética e política. A legitimidade ética e política tem a ver com a autonomia efetivamente assumida na perspectiva da responsabilidade pública e passa pela construção dos processos de avaliação como espaços sociais de reflexão.



Os processos de avaliação movem-se dentro de um marco ético, em que devem estar garantidos alguns critérios: liberdade no debate argumentativo, negociação, solidariedade (cooperação), equidade (tratamento justo e adequado), compromisso com o conhecimento, com os valores socialmente distinguidos e com a responsabilidade pública.

2.8 Continuidade

Em conformidade com os princípios, as premissas, pressupostos e critérios anteriormente colocados, é importante entender que os processos de avaliação devem ser contínuos e permanentes, não episódicos, pontuais e fragmentados. Processos contínuos criam a cultura da avaliação educativa internalizada no cotidiano. Procedimentos pontuais, quando não articulados a um programa e a um processo coerentes, produzem uma falsa idéia de avaliação: o processo complexo e multidimensional da avaliação acaba se reduzindo a um instrumento e este é tomado como se fosse a única forma possível de avaliar ou até mesmo como a própria avaliação. Os fenômenos complexos são reduzidos a um ou a poucos de seus aspectos. A consequência disso é que a avaliação acaba se rotinizando em procedimentos burocráticos e legalistas, perdendo seu potencial de transformação a partir de reflexões compartilhadas e permanentemente exercitadas. Nas avaliações permanentes e internalizadas como cultura de melhoramento e emancipação, no entanto, a comunidade educativa assume de modo ativo as suas responsabilidades na construção da educação comprometida com os interesses e valores da sociedade.

Em síntese, a avaliação da Educação Superior deve apresentar, como marcas essenciais, dentre outras, as seguintes características: justiça, rigor, efetividade, integração, globalidade, participação, eficácia formativa, efetividade social, flexibilidade, credibilidade, legitimidade, institucionalidade, continuidade, respeito à identidade institucional, sistematização. Dessa forma, o Sinaes, proposto neste documento, deve efetivamente constituir-se em uma ampliação dos âmbitos, objetos, procedimentos e instrumentos de avaliação para além dos atualmente praticados, procurando sempre assegurar a integração, a participação, a



globalidade, a relevância científica e social, a articulação da regulação com a emancipação, do institucional com o sistêmico. Tendo em vista essencialmente melhorar o cumprimento da responsabilidade social e científica das instituições em particular e da Educação Superior em seu conjunto, o Sinaes propõe-se a incorporar aos processos avaliativos todos os agentes, todas as dimensões e instâncias das IES, respeitados os papéis específicos dos participantes, a identidade e a missão de cada uma delas.

3. Concepção, desenho e operacionalização do Sinaes

Coerente com o anteriormente tratado, o Sinaes fundamenta-se em princípios e objetivos francamente vinculados aos interesses sociais da Educação Superior. Sua operacionalização deve, pois, envolver em ampla participação a comunidade educativa e os membros da administração central do País. A articulação e a coerência de diversos instrumentos avaliativos e de agentes internos e externos, operando com procedimentos metodológicos e operacionais comuns, devem constituir um sistema de avaliação que abranja a todas as IES do País. Apresentamos, a seguir, uma caracterização dos instrumentos que, articulados, constituem o Sinaes.

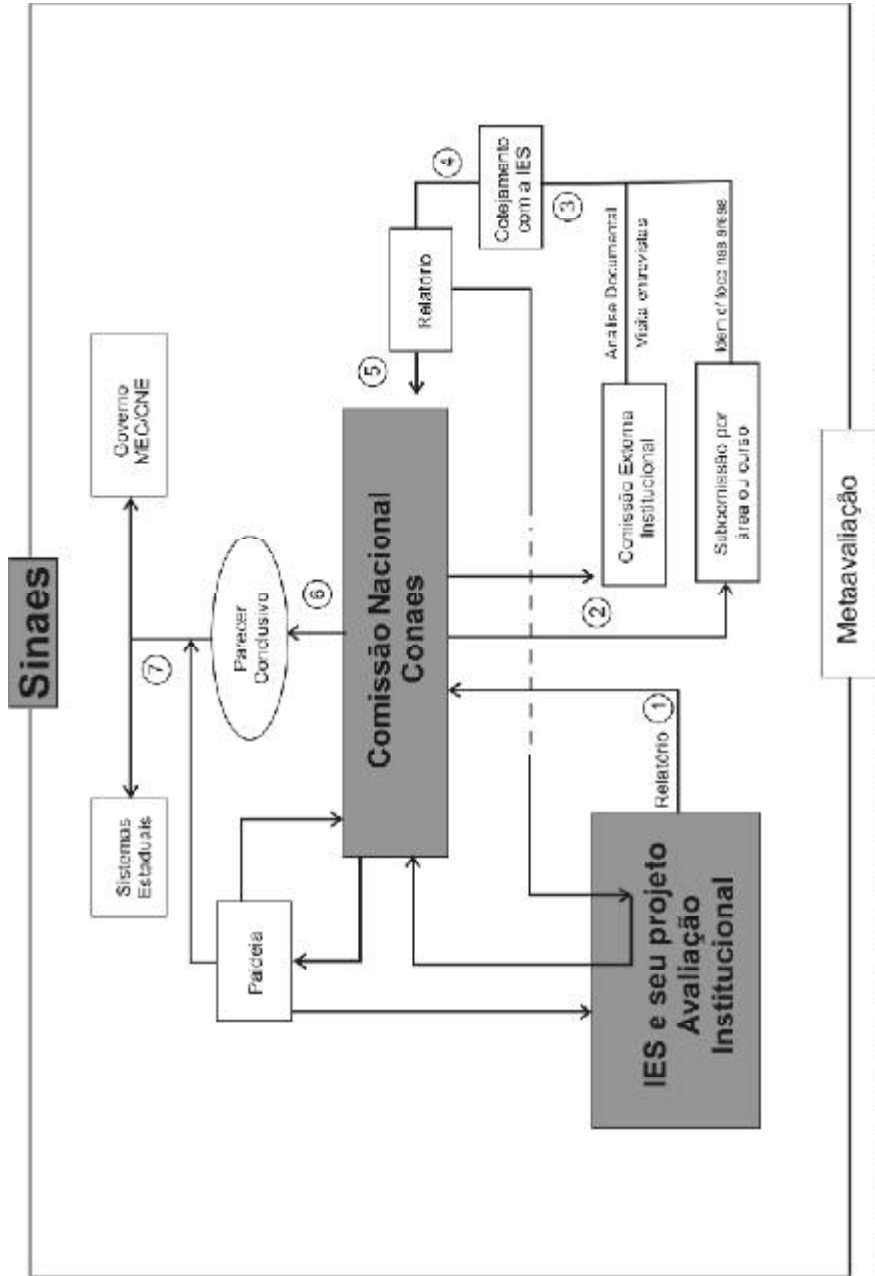
3.1 Avaliação institucional

A avaliação institucional é o instrumento central, organizador da coerência do conjunto.

O foco principal dos processos avaliativos são as IES, exceto para os casos de instituições que só possuam um curso. A avaliação aqui priorizada é a institucional, sob três aspectos:

a) o objeto de análise é o conjunto de dimensões, estruturas, relações, atividades, funções e finalidades de uma IES; dentre outros aspectos, ensino-pesquisa-extensão, administração, responsabilidade e compromissos sociais, formação, etc;

Figura 1





b) os sujeitos da avaliação são os conjuntos de professores, estudantes, funcionários e membros da comunidade externa especialmente convidados ou designados; e

c) os processos avaliativos seguem os procedimentos institucionais e se utilizam da infra-estrutura da própria instituição.

A avaliação institucional organiza os diversos instrumentos avaliativos de acordo com o princípio da integração. Os diversos estudos, reflexões e valorações são articulados em função da compreensão global da IES. A presente proposta, de uma avaliação institucional constituída basicamente pelo processo de auto-avaliação, que se completa com a avaliação externa, será – por sugestão da CEA – organizado por uma instância do MEC denominada de Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes). Além disso, a avaliação institucional, tanto na dimensão interna, quanto na externa, incorpora as informações e os resultados de outros instrumentos, tais como o Censo da Educação Superior, o Cadastro das Instituições de Educação Superior, a avaliação feita pelas comissões da Semtec, a avaliação da Pós-Graduação, e propõem a criação de um novo instrumento em substituição ao ENC, o Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (Paideia), colocando-os numa perspectiva de globalidade. Assim, pensados em referência à totalidade, estes instrumentos deixam de ser fragmentados ou isolados e adquirem um significado de conjunto.

Coerente com o anteriormente tratado, o Sinaes deve se fundamentar em princípios e objetivos francamente vinculados ao ideário público da educação superior. Deve envolver, em ampla participação, a comunidade educativa e membros da administração central.

3.1.1 Objetos e objetivos da avaliação institucional

O trabalho pedagógico e científico, em seu sentido técnico e formativo, e as atividades mais diretamente vinculadas aos compromissos sociais da instituição são o foco central da avaliação, tanto na dimensão interna quanto na externa. Porém, para um melhor conhecimento dessa dimensão acadêmica, filosófica e política da formação em sentido amplo, também é necessário compreender as relações sociais e as condições de trabalho, a eficiência administrativa e a eficácia dos processos



interpessoais que se desenvolvem nas distintas instâncias. Também é imprescindível conhecer as condições de sustentabilidade e continuidade e todos os dados importantes da infra-estrutura, especialmente aqueles mais diretamente relacionados com a pesquisa e com o ensino, como laboratórios, bibliotecas, equipamentos, instrumentos técnicos etc., sem nunca perder de vista as finalidades e objetivos primordiais da instituição educativa. É também de enorme importância a apreciação crítica dos fluxos de informação, bem como a análise do funcionamento das câmaras, conselhos, comissões e outras estruturas colegiadas da instituição.

Entre os objetivos da avaliação contam-se o de conhecer as fortalezas e os problemas da instituição, tratar da adequação de seu trabalho com respeito às demandas sociais, as clássicas e as novas, identificar os graus de envolvimento e os compromissos de seus professores, estudantes e servidores tendo em vista as prioridades institucionais básicas. Por isso, é necessário submeter à análise a questão de como estão se desenvolvendo o ensino, a formação profissional e cidadã, o destino profissional e social dos exalunos, a adequação dos critérios de aprovação e promoção de estudantes em seus cursos e de professores na carreira docente, a integração/desintegração entre teoria e prática, o que a instituição produz em face das necessidades sociais mais reclamadas em determinados momentos, etc.

Não basta levantar as deficiências. É também muito importante identificar as qualidades e aspectos fortes da IES. Quanto aos problemas e carências, além da verificação e da constatação, é importante identificar as suas causalidades, explicitar as possibilidades reais para a superação e estabelecer as ações adequadas e os meios para a transformação desejada. Além dos assuntos próprios do ensino, dos currículos, das metodologias, da relação professor-estudante, em outras palavras, do universo do ensino e da pesquisa, tanto a comunidade interna quanto os pares e outros participantes externos devem buscar também conhecer e julgar o real processo de investigação, a eleição dos temas prioritários em conformidade com os compromissos fundamentais da instituição, a forma como se constituem os grupos de pesquisa, as necessidades de laboratórios, bibliotecas e outras estruturas básicas, a política de formação continuada dos docentes e pesquisadores, o interesse por intercâmbios e colaborações interinstitucionais, a relação com



o setor produtivo e outros segmentos da sociedade, bem como com as associações científicas nacionais e internacionais.

3.1.2 Funções da avaliação institucional

Os processos avaliativos conduzidos individualmente pelas instituições também se vincularão a funções de regulação e de auto-regulação. Esses processos são básicos e, portanto, obrigatórios para que a instituição se integre formalmente ao sistema de educação superior, cumprindo as exigências concernentes a autorizações de funcionamento, credenciamento, recredenciamento, transformações e demais instrumentos legais. Em outras palavras, a auto-avaliação será o instrumento básico obrigatório e imprescindível para todos os atos de regulação, cujo exercício é prerrogativa do Estado. Por outro lado, toda regulação se fará de modo articulado à auto-avaliação.

A auto-avaliação também terá importantes funções de auto-regulação. Por meio dela, as instituições conhecerão melhor a sua própria realidade e poderão praticar os atos regulatórios internos que considerem necessários para cumprir com mais qualidade e pertinência os seus objetivos e suas missões. Além de seus próprios estudos, também receberão as recomendações e indicações das Comissões de avaliação externa.

As funções mais importantes da auto-avaliação permanente são a de produzir conhecimentos, pôr em questão a realização das finalidades essenciais, identificar as causalidades dos problemas e deficiências, aumentar a consciência pedagógica e a capacidade profissional dos professores, tornar mais efetiva a vinculação da instituição com o entorno social e a comunidade mais ampla, julgar acerca da relevância científica e social de suas atividades e seus produtos, prestar contas à sociedade, justificar publicamente sua existência e fornecer todas as informações que sejam necessárias ao conhecimento do Estado e da população. Em uma breve formulação: autoconhecimento para aumento do engajamento profissional, para fundamentadas emissões de juízos de valor e articulação de ações de melhoramento, tanto das pessoas envolvidas, quanto da instituição. Neste sentido, os processos de auto-avaliação devem ser permanentes, isto é, constituir-se como uma cultura internalizada nas estruturas e nas ações institucionais.



3.2 Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes): órgão coordenador e supervisor do Sinaes

A CEA sugere ao MEC a criação da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior, cuja competência central será a de coordenar e supervisionar o Sinaes, assegurando o adequado funcionamento da avaliação, o respeito aos princípios e orientações gerais, o cumprimento das exigências técnicas e políticas e as metas de consolidação do sistema avaliativo e de sua vinculação à política pública de educação superior. Sua função coordenadora do sistema dará respaldo político e técnico e legitimidade ao Sinaes, além de assegurar por sua função supervisora o bom funcionamento e a melhoria do sistema mediante a capacitação de pessoal, organização sistemática de comissões de avaliação, recebimento e distribuição de relatórios, coordenação de pareceres, encaminhamento de recomendações às instâncias competentes, gestão para a interpretação sistemática de informações, garantia de preservação dos procedimentos gerais e comuns e divulgação ao público das análises consolidadas pelo sistema de avaliação da Educação Superior.

Há, hoje, amplo reconhecimento de que é prerrogativa do poder público assegurar a qualidade do ensino superior, cabendo-lhe não somente estabelecer diretrizes e patamares, mas também acompanhar e supervisionar o processo que ocorre no sistema de Educação Superior e nas instituições, estimular a correção de rumos por meio da metaavaliação, isto é, avaliar o processo de avaliação em curso, informar a sociedade e tomar as providências recomendáveis, quando couber.

A construção paulatina de padrão comum para o ensino e programas acadêmicos, a pesquisa e o incentivo à produção do conhecimento, os serviços de extensão à comunidade e o clima acadêmico em geral, considerando as diferenças de formatos institucionais vigentes, que oriente a formação em nível superior, cultural, técnica e cientificamente significativo e socialmente comprometido, requer a criação de uma instância nacional que alimente o aperfeiçoamento das instituições envolvidas com a oferta de educação superior, estimule a cultura avaliativa e, periodicamente, informe à sociedade a respeito do desenvolvimento do



ensino superior, indicando avanços e problemas das diferentes áreas de formação, segundo os formatos institucionais existentes.

Esta instância nacional colegiada, órgão associado, mas autônomo do governo, que se articula com outros órgãos do poder executivo (SESu, Semtec, Inep e Capes) é o núcleo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), e se constitui um elemento intermediário entre as políticas de educação superior estabelecidas pelo MEC e a sociedade.

3.2.1. Competências da Conaes:

- Institucionalizar o processo de avaliação a fim de torná-lo inerente à oferta de ensino superior com qualidade;
- Coordenar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes);
- Oferecer subsídios ao MEC para a formulação e execução de políticas de educação superior de médio e longo prazos;
- Avaliar a dinâmica e os mecanismos empregados na avaliação institucional, de áreas e de cursos;
- Facilitar o fluxo de informações e diálogo entre as instituições e as diversas instâncias do MEC;
- Fazer com que as IES avaliem, periodicamente, o cumprimento de sua missão institucional, a fim de favorecer as ações de melhoramento, considerando os diversos formatos institucionais existentes;
- Assegurar a articulação e a coerência dos instrumentos e das práticas, para a consolidação do sistema de avaliação da Educação Superior;
- Dar estabilidade e continuidade ao processo de avaliação institucional das IES, tendo como referência experiências avaliativas anteriores;
- Instituir comissões para realizar a avaliação institucional externa, bem como as avaliações de áreas ou de cursos das IES;
- Receber, analisar e emitir parecer conclusivo sobre os relatórios de avaliação, encaminhando-os aos órgãos competentes do MEC;



- Informar à sociedade brasileira sobre o estado da arte e o desenvolvimento das diferentes áreas de formação em nível superior, com base nos processos de avaliação;
- Formular propostas para a superação das deficiências encontradas nas IES, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;
- Estimular a formação de pessoal para as práticas de avaliação da Educação Superior;
- Estimular a criação de uma cultura de avaliação nos diversos âmbitos da Educação Superior;
- Estabelecer intercâmbios com órgãos semelhantes de outros países, especialmente na América Latina;
- Divulgar, periodicamente, os resultados agregados da avaliação institucional, considerados os diversos formatos institucionais, área de conhecimento ou curso;
- Indicar avanços obtidos e dificuldades encontradas por formato institucional, área de conhecimento ou curso;
- Promover a articulação com os Sistemas Estaduais de Ensino, incluindo o fórum, a fim de estabelecer critérios comuns de avaliação e supervisão da Educação Superior;
- Organizar seminários para a discussão de temas relacionados à avaliação da educação superior.

3.2.2 Constituição e mandato da Conaes

A Conaes será composta de 12 membros, entre nomes reconhecidos nacional e internacionalmente como especialistas na área de avaliação da Educação Superior e, também, gestores de IES, preferencialmente com experiência concreta de coordenação ou execução de processos avaliativos e técnicos. Assim, um requisito fundamental para integrar a Conaes é a efetiva contribuição para o desenvolvimento da área de avaliação do ensino superior, consubstanciada em produção acadêmica ou técnica, experiência de gestão de processos avaliativos em IES ou em participação concreta em processos de avaliação da educação superior. Participarão desta Comissão, como membros natos, dirigentes das instâncias institucionais de supervisão e avaliação da Educação Superior da SESu, do Inep, da Capes e da Semtec.



O mandato dos membros da Conaes, salvo o dos membros natos, deverá ser de quatro anos, permitida uma recondução para o período imediatamente subsequente, havendo renovação de quatro membros a cada dois anos. Para garantir a continuidade dos trabalhos, quando da constituição da Conaes, quatro dos seus integrantes terão mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos por mais quatro anos.

A nomeação dos membros será feita pelo presidente da República, por indicação do ministro da Educação.

A Conaes elaborará o seu regimento, a ser aprovado pelo MEC, e deverá reunir-se, ordinariamente, pelo menos, a cada mês durante cinco dias. O regimento deverá prever mecanismos de acompanhamento de seus trabalhos e consulta à comunidade acadêmica e à sociedade.

A Comissão terá um presidente e um vice-presidente, ambos eleitos entre seus membros nos termos de seu regimento interno e terá uma secretaria-geral.

3.3 Procedimentos metodológicos da avaliação institucional

Para atingir esses propósitos, é necessário lançar mão de vários recursos metodológicos, muitas vezes de forma combinada. Simplificando, os procedimentos quantitativos são importantíssimos, mas, se únicos, são insuficientes. É imprescindível fazer uso também de metodologias qualitativas. Por exemplo, não basta saber quantos volumes há nas bibliotecas; mais importante é analisar a adequação dos livros e periódicos existentes à formação dos estudantes, tal como concebida, ou ainda, o seu impacto no ensino e na pesquisa, as condições de uso e acesso ao acervo, o tipo de cultura de leitura que está sendo consolidada, o que fazer para melhorar, etc. Dessa maneira, a avaliação poderá ajudar a instituição a identificar seus aspectos mais fortes, suas carências setoriais e necessidades gerais, definir as prioridades institucionais mais importantes, e elaborar as ações para o efetivo desenvolvimento institucional.

As ações da avaliação interna e externa devem realizar-se de forma combinada e complementar, em ambas devendo haver plena



liberdade de expressão e comprometimento com a busca do rigor e da justiça. A instituição deve fazer um grande esforço para motivar a comunidade interna, bem como envolver vários setores da comunidade externa a participar dos processos avaliativos. O exame de fora para dentro pode corrigir eventuais erros de percepção produzidos pela adesão espontânea dos agentes internos, muitas vezes acostumados acriticamente às rotinas e mesmo aos interesses corporativos.

Um roteiro básico e comum a todas as instituições, adaptável no que couber ao perfil de cada uma delas, conforme as especificidades institucionais, será estabelecido tanto para a auto-avaliação quanto para a avaliação externa. Entretanto, esse roteiro não deverá ser entendido como uma camisa-de-força. De modo algum os temas do roteiro deverão ser vistos como itens para mera checagem, verificação ou constatação. Todos devem fornecer elementos para a compreensão da instituição e reflexão, tendo em vista o objetivo do aprofundamento e da melhoria dos compromissos essenciais da IES. Assim, cada IES selecionará do roteiro apenas os itens que correspondam a suas atividades e de acordo com o seu Projeto Pedagógico Institucional. Por exemplo, uma universidade avaliará, necessariamente a pesquisa e a pós-graduação, além das outras dimensões, não cabendo isso às IES que se dedicam apenas ao ensino. Além de um roteiro mínimo comum a ser incorporado nos processos avaliativos de todas as IES – roteiro este a ser proposto pela Conaes – cada IES poderá propor seus próprios temas complementares e específicos, mais ajustados à sua realidade e a seus interesses.

3.3.1 Auto-avaliação das IES

O ponto de partida dos processos que constituem o sistema avaliativo situa-se em cada instituição de educação superior. De acordo com lineamentos gerais e indicadores comuns, propostos mais adiante, e de outras decisões específicas, cada instituição realizará uma auto-avaliação, que se completa a cada três anos, e que será o primeiro instrumento a ser incorporado ao conjunto de instrumentos constitutivos do processo global de regulação e avaliação. O processo de auto-avaliação é de responsabilidade de cada instituição, que



buscará obter a mais ampla e efetiva participação da comunidade interna nas discussões e estudos, sendo recomendável que nesse processo também conte, a seu critério, com a colaboração de membros da comunidade externa, especialmente de ex-alunos e representantes daqueles setores sociais mais diretamente envolvidos com a IES.

A avaliação em suas diversas dimensões é permanente, mas se realiza por ciclos, ou seja, apresenta periodicamente os seus resultados. O período estabelecido aqui para cada ciclo completo e para todas as instituições do sistema de educação superior é de, no máximo, três anos. Entretanto, anualmente as IES tornarão públicas as informações relativas a alguns aspectos do desenvolvimento de seu processo contínuo, especialmente as informações demandadas pelo Cadastro e pelo Censo da Educação Superior. Num primeiro momento de implementação do Sinaes, o MEC definirá o cronograma e a agenda das auto-avaliações das instituições.

A auto-avaliação articula vários instrumentos:

a) um auto-estudo segundo o roteiro geral proposto em nível nacional, acrescido de indicadores específicos, projeto pedagógico, institucional, cadastro, censo; e

b) o novo instrumento, o Paideia.

Estes instrumentos conterão, conforme couber, a explicitação de informações quantitativas e a execução dos procedimentos qualitativos de interpretação e de valoração, que constituirão as bases de um relatório consubstanciado de auto-avaliação. Este relatório deve conter todas as informações e demais elementos avaliativos constantes do roteiro comum de base nacional, análises qualitativas e ações de caráter administrativo, político, pedagógico e técnico-científico que a IES pretende empreender em decorrência do processo de auto-avaliação, identificação dos meios e recursos necessários para a realização de melhorias, assim como uma avaliação dos acertos e equívocos do próprio processo de avaliação.

A auto-avaliação será realizada pela comunidade acadêmica interna, com a colaboração da comunidade externa, tanto de outras IES quanto de setores da sociedade organizada. Deve contar com ampla participação da comunidade interna, a quem, segundo decisões e normas estabelecidas institucionalmente, cabe definir o



objeto, procedimentos, objetivos e usos do processo avaliativo, para compreensão e aprofundamento dos compromissos fundamentais da IES, levando em conta os lineamentos gerais e o roteiro básico elaborado pela Conaes. Dessas ações resultará um conjunto estruturado de informações que permita uma imagem global dos processos sociais, pedagógicos e científicos da instituição e, sobretudo, identifique as causalidades dos problemas, as possibilidades e as potencialidades para melhorar e fortalecer a instituição. A ênfase deve ser dada aos processos de ensino, pesquisa e extensão, sempre que possível de forma integrada, mas tendo em vista a concepção de formação e de responsabilidade social nos termos definidos pelo Projeto Pedagógico Institucional (PPI). Também em função da formação e da responsabilidade pública é que devem ser avaliadas a gestão e a infra-estrutura.

A auto-avaliação institucional deve ter, portanto, um caráter educativo, de melhora e de auto-regulação. Deve buscar compreender a cultura e a vida de cada instituição em suas múltiplas manifestações. As comparações devem ser, sobretudo, internas, devendo ser evitados os rankings e classificações pelas notas, menções e distintos códigos numéricos, alfabéticos e outros. Todos os dados essenciais e pertinentes e as apreciações e críticas devem ser consolidados em relatórios, os quais, uma vez discutidos e aprovados pela comunidade, tornam-se documentos oficiais e públicos. Esses relatórios devem dar conta do desenvolvimento da avaliação institucional em sua vertente interna, combinando levantamento e organização de dados e apreciações valorativas, e constituir uma parte importante do material a ser examinado na avaliação externa, a ser realizada por comissões designadas pela Conaes. Quanto mais ampla e dedicada a participação dos atores universitários, mais significativo poderá ser o processo de auto-avaliação em termos educativos. A auto-avaliação é, dessa forma, um processo social e coletivo de reflexão, produção de conhecimentos sobre a instituição e os cursos, compreensão de conjunto, interpretação e trabalho de transformação.

O relatório de auto-avaliação deve ser encaminhado à Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), que por sua vez o encaminhará à(s) Comissão(ões) externa(s) de avaliação.



3.3.1.1 Comissões institucionais de avaliação

Para fins de operacionalização da avaliação institucional, especialmente em sua dimensão interna, recomenda-se a cada IES, a depender de suas características estruturais, constituir uma ou mais comissões para organizar os processos avaliativos, coordenar os debates, acompanhar sua execução, assegurar a unidade entre os diversos setores, garantir rigor, efetuar a edição final dos documentos, auxiliar na identificação dos problemas, das potencialidades e das ações que devem ser empreendidas, promover estratégias de sensibilização e de informação permanente, buscando sempre a criação e a consolidação de uma cultura de avaliação permanente, rigorosa e efetiva para o desenvolvimento institucional.

Recomenda-se que cada instituição constitua uma Comissão Central de Avaliação (CCA), vinculada ao conselho ou órgão colegiado superior, que representará a instituição em matéria de avaliação. De acordo com as características estruturais de cada IES, podem criadas também comissões setoriais de avaliação (CSA). Isso é necessário, sobretudo, para as universidades e centros universitários, que possuem atividades acadêmicas e científicas mais complexas e em muitas áreas do conhecimento. Nestas IES, cada centro, faculdade ou curso, conforme for mais conveniente, devem constituir uma comissão própria, aqui chamada de setorial, devendo ser o elo de ligação entre a Comissão Central de Avaliação e a comunidade de cada setor. O formato de ambas as comissões será decidido pela instituição, assegurando a representação dos segmentos docente, discente e técnico-administrativo, de acordo com as formas organizacionais específicas e a complexidade de suas estruturas institucionais.

3.3.2 Avaliação Externa organizada da Conaes

Uma vez realizado um significativo processo de auto-avaliação e consolidado um relatório consistente, detalhado e aprovado por suas instâncias superiores, a IES se submete a uma avaliação externa. Essa avaliação é feita por membros externos, pertencentes à comunidade acadêmica e científica, reconhecidos pelas suas capacidades em suas áreas e portadores de ampla compreensão das instituições universitárias nacio-



nais e internacionais, designados pela Conaes. A quantidade e o formato dessa(s) comissão(ões) depende do tamanho e dos perfis da instituição ou sua organização acadêmico-administrativa, a critério da Conaes. Para uma instituição pequena e de estrutura simples, poderá bastar uma única comissão, recomendando-se que haja especialistas em todos os cursos que estejam sendo avaliados. No caso de instituições maiores e mais complexas, como as universidades, fazem-se necessárias diversas comissões, constituídas por áreas de conhecimento ou por centros e atendendo aos princípios da interdisciplinaridade e da globalidade.

Os avaliadores externos devem sempre estar atentos aos critérios de participação, integração e de articulação das relações de caráter pedagógico e de relevância social, no ensino, na pesquisa e na extensão, no caso das universidades, e certamente no ensino nos demais tipos de instituição e em conformidade com o estabelecido no Projeto Pedagógico Institucional.

Não se pode perder de vista a dimensão institucional da avaliação. Assim, também a avaliação externa deve buscar a totalidade, a globalidade, mesmo quando analise setores determinados e específicos da instituição. Desse modo, o critério da interdisciplinaridade é importante em qualquer formato de comissão externa, bem como as possibilidades de análises específicas e globais.

A avaliação externa, coerente com a dimensão interna, é um importante instrumento cognitivo, crítico e organizador. Ela exige a organização, a sistematização e o inter-relacionamento do conjunto de informações, de dados quantitativos, de juízos de valor sobre a qualidade das práticas e da produção teórica de toda a instituição que está sendo avaliada. Por isso, as ações combinadas de avaliação interna e externa são processos importantes de discussão e reflexão com respeito aos grandes temas de política pedagógica, científica e tecnológica, bem como para tomadas de decisão, buscando o fortalecimento ou redirecionamento de ações.

É recomendável que as comissões externas avaliem o conjunto de análises, estudos, pesquisas, discussões, informações, instalações, recursos humanos e materiais, elementos quantitativos e qualitativos de cada área, faculdade, departamento e curso em seus aspectos particulares e específicos, porém sempre relacionados com as estruturas



acadêmico-científicas e administrativas mais amplas da IES. A atenção deve voltar-se para cada parte especificamente, porém, também à relação dessa parte com a totalidade. Nesse, sentido, é imprescindível que as comissões externas mantenham um forte sentido de interdisciplinaridade e de amplo conhecimento dos problemas de Educação Superior.

As comissões externas deverão explicitar, em seus relatórios, os juízos de valor a respeito do global institucional e também, de modo particular, os diversos aspectos e partes da IES. De modo preciso, indicarão os eventuais problemas detectados em alguns cursos e farão as recomendações para a superação das falhas e o aperfeiçoamento institucional. As recomendações e medidas sugeridas deverão ser consideradas pelas instituições e pelo governo, no que respectivamente couber.

A avaliação externa deve ser coerente com os objetivos da avaliação interna, mas ao mesmo tempo precisa de liberdade para poder fazer suas críticas e recomendações à instituição e aos órgãos do governo, intermediados pela Conaes, quanto às providências que devem ser tomadas para correção ou superação de problemas institucionais e fortalecimento do sistema.

3.3.2.1 Comissões de avaliação externa

As Comissões de Avaliação Externa serão constituídas pela Conaes para cada instituição/área/curso, variando o formato e o número de membros conforme os perfis institucionais. Para uma instituição complexa, é recomendável a constituição de várias comissões, atendido o critério de áreas de conhecimento. Para instituições de pouca complexidade, poderá ser suficiente uma ou duas comissões, a critério da Conaes.

As Comissões devem orientar suas atividades pelos critérios estabelecidos pelo Sinaes. Assim, é imprescindível que sigam os lineamentos comuns e estejam acordadas com os objetivos gerais desse sistema, levando em conta as funções articuladas de regulação e avaliação educativa.

Os *procedimentos metodológicos da avaliação externa* devem conter uma boa margem de liberdade. Entretanto, para garantir uma certa coerência no desenho global da avaliação, é importante assegurar alguns pontos, como os seguintes:



a) análise crítica dos relatórios e materiais produzidos na auto-avaliação e demais documentos da instituição que tenham interesse para a avaliação institucional. Esses materiais devem estar disponíveis pelo menos um mês antes da visita dos avaliadores externos;

b) análise das principais instalações da IES, das faculdades e órgãos (laboratórios, bibliotecas, salas de aula, hospitais, departamentos, seções administrativas, campos experimentais, áreas de lazer, restaurantes, etc.);

c) entrevistas com autoridades, conselhos, professores de distintas categorias, diretores, coordenadores, estudantes, técnicos, ex-alunos, empregadores, setores da população mais envolvidos e outros, a critério dos avaliadores externos;

d) elaboração de um relatório, contendo as principais idéias que obtiveram acordo entre os membros da comissão externa. A redação final e definitiva do relatório da comissão externa deve ser feita em um tempo máximo de um mês após a visita. Esse relatório deve conter os juízos de valor a respeito das atividades e condições reais de trabalho da IES/faculdade/área/curso e as propostas e sugestões para a superação das dificuldades e fragilidades institucionais. Não deve apresentar somente uma visão descritiva da situação avaliada; deve oferecer também uma pauta de políticas para a transformação da instituição. Ao final da visita, a Comissão externa discutirá com os membros da comunidade interna e externa as linhas gerais de suas observações; e

e) o envio do relatório para a Conaes, contendo análise detalhada e fundamentada da instituição/área/curso em todas as dimensões avaliadas e indicando explicitamente as recomendações a serem encaminhadas aos órgãos superiores pertinentes, relativamente a ações de supervisão e regulação, quando e conforme couberem. Esse relatório desempenha um papel de grande importância: não só fornece as bases para informação da população, como também assessora o MEC e suas diversas instâncias (CNE, SESu, Inep, Capes e Semtec) relativamente às funções de supervisão, regulação e demais políticas de ES.

Os relatórios das comissões externas constituídas pela Conaes, tendo por base a análise do relatório da instituição avaliada e demais documentos disponibilizados e as visitas e entrevistas in loco, devem ser dossiês completos e detalhados, para efetivamente servirem aos



principais interessados: a população, o MEC, a IES e a comunidade acadêmica e científica em geral. Os relatórios devem conter necessariamente uma análise dos pontos fortes, das principais carências e também das possibilidades e potencialidades da instituição. Deverão fazer recomendações explícitas às próprias instituições e aos órgãos do MEC, responsáveis pela consolidação do sistema de Educação Superior e por processos de regulação e de avaliação (CNE, SESu, Inep, Capes e Semtec). Os relatórios deverão conter recomendações explícitas para o aperfeiçoamento institucional e também apresentar pareceres precisos a respeito das matérias de regulação, como nos casos de reconhecimento, credenciamento, recredenciamento, transformação, etc. Se detectados aspectos que mereçam uma atenção especial, por exemplo, em um curso, seja por questões negativas ou excepcionalmente positivas, deve ser sugerida a constituição de uma outra comissão específica (ou mais de uma) para visita e análise detalhada do curso identificado.

Após a aceitação formal dos relatórios pela Conaes, eles serão encaminhados às instâncias competentes do MEC, conforme o caso, e às instituições concernidas. A Conaes divulgará à sociedade, pelo Cadastro das Instituições e por outros meios que julgar apropriados, as sínteses consolidadas do processo global realizado no âmbito do Sinaes.

Os relatórios finais das comissões externas serão encaminhados às IES para conhecimento. Estas poderão manifestar-se sobre o processo e os relatórios dentro do prazo de 30 dias. Esta manifestação será apreciada pela Conaes, que definirá o encaminhamento final para o MEC.

A avaliação externa, coordenada pela Conaes com a participação efetiva da comunidade acadêmica, é também um importante instrumento cognitivo, crítico e organizador, juntamente e coerentemente com a auto-avaliação. Ela exige a organização, a sistematização e o inter-relacionamento do conjunto de informações, de dados quantitativos, de juízos de valor sobre a qualidade das práticas e da produção teórica de toda a instituição que está sendo avaliada. Por isso, as ações combinadas de avaliação interna e externa são processos importantes de discussão e de reflexão sobre os grandes temas de política pedagógica, científica e tecnológica. São igualmente fundamentais para a tomada de decisão com vistas ao fortalecimento e ao re-direcionamento de ações relativas à auto-regulação e à regulação estatal.



Com efeito, as comissões externas de avaliação, constituídas pela Conaes, têm uma função fundamental para a regulação do sistema. Elas é que emitirão os pareceres que servirão de base para as decisões sobre autorização, reconhecimento, credenciamento, recredenciamento, transformação, etc., bem como as informações que constituirão fontes importantes dos relatórios e resultados a serem consolidados pela Conaes e divulgados à população em geral. Por isso, as comissões externas devem avaliar o conjunto de análises, estudos, pesquisas, discussões, informações, instalações, recursos humanos e materiais, elementos quantitativos e qualitativos de cada área, faculdade, departamento e curso, conforme o perfil institucional, em seus aspectos particulares e específicos, porém sempre relacionados com as estruturas acadêmico-científicas e administrativas mais amplas da IES, para oferecer informações e pareceres detalhados e bem fundamentados.

A atenção deve voltar-se para cada parte especificamente, porém também à relação dessa parte com a totalidade. Nesse sentido, é imprescindível que as comissões externas mantenham um forte sentido de interdisciplinaridade e de amplo conhecimento dos problemas de Educação Superior. Suas recomendações devem ser consideradas pelas IES e pelo MEC, no que respectivamente couber. Portanto, devem conter uma ampla visão descritiva da situação avaliada e sugerir uma pauta de políticas para a melhoria da instituição e do sistema.

3.3.2.2 Continuidade do processo: novo ciclo de avaliação

Um novo ciclo de avaliação será retomado pelas instituições após o recebimento do relatório preparado pela Conaes, que conterà os resultados do processo avaliativo encerrado. De modo especial, as instituições devem levar em conta as recomendações para a melhoria e, se for o caso, as explícitas determinações de medidas que devem ser tomadas ou as exigências a serem cumpridas. Este novo ciclo seguirá os mesmos procedimentos gerais do anterior, agora num novo patamar de análise e avaliação, devendo superar as deficiências verificadas e obrigatoriamente incluir o cumprimento das determinações exaradas pelo poder público no ciclo anterior. De modo particular e prioritário, as IES deverão, neste novo ciclo, responder a eventuais exigências que lhes tenham sido feitas, nos prazos estabelecidos.



3.3.3 Metaavaliação: retroalimentação do sistema

Os processos de avaliação interna e os da externa devem ser constantemente avaliados, tanto pelas próprias IES quanto pelo MEC. As análises dos processos de avaliação e as recomendações específicas daí derivadas devem fazer parte dos respectivos relatórios. De modo especial, cada novo ciclo avaliativo deve levar em conta os acertos e eventuais equívocos do processo anterior. Por sua vez, a Conaes fará suas recomendações para o contínuo aperfeiçoamento dos processos de avaliação, buscando verificar questões como a sua adequação à complexidade institucional e à diversidade do sistema, a utilidade das recomendações para o aperfeiçoamento das instituições e a melhoria da qualidade acadêmica, a viabilidade dos métodos e instrumentos utilizados, a justeza e a confiabilidade dos resultados, entre outros.

3.4 Processos e Bases de Informação

3.4.1 Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (Paideia)

O desenvolvimento dos processos formativos e as dinâmicas artísticas, científicas e tecnológicas de cada área do conhecimento serão avaliadas mediante processo aqui denominado Paideia. Este processo prioriza o enfoque de movimento e de integração, buscando compreender não só o “estado da arte” em um determinado momento, mas, em especial, as dinâmicas e valores agregados em cada área do conhecimento. Desta forma, por exemplo, o Paideia não se ocupa somente com a construção e a reprodução dos conhecimentos, mas, também, e principalmente, com a relação de professores e estudantes com as ciências, as tecnologias e as artes, tanto em seus aspectos intrínsecos, como extrínsecos e sociais. Assim, o Paideia preocupa-se com as dinâmicas da formação, que devem ser críticas e criativas, do desenvolvimento e da inovação em cada área, considerando a interdisciplinaridade, as relações de fronteira, o significado social da



formação, o valor público dos conhecimentos, os avanços das ciências, tecnologias e artes, na perspectiva da educação continuada e das exigências de toda ordem, que se renovam e que se complexificam a cada ano.

Articulado a outros instrumentos e inserido numa concepção de avaliação de caráter global e formativo, este processo terá como interlocutores preferenciais os estudantes, por corte de áreas e com os critérios, objetivos e características gerais da avaliação propostos no Sinaes. Poderá, assim, contribuir para a compreensão e a melhoria de realidades mais amplas que o da simples verificação de rendimentos. Para isso, ao menos três aspectos precisam ser assegurados a este processo:

- a) que esteja voltado à efetividade científica e social, e não basicamente à pretensão de medir e classificar;
- b) que seja capaz de compreender os dinamismos e as tendências da área; e
- c) que esteja integrado a um real sistema de avaliação, isto é, que se articule coerentemente com outros instrumentos avaliativos.

A avaliação que aqui vem sendo apresentada defende uma concepção que tenha sempre um objetivo educativo, isto é, uma concepção que seja formativa e construtiva, não unicamente mecanismo de controle. Portanto, o Paideia deve ser dotado de uma racionalidade formativa para que efetivamente propicie elementos de reflexão e análises, sem a conotação mercadológica e competitiva, e sem dar margem ao estabelecimento de *rankings*.

Disso decorre também a idéia de que esta modalidade tente captar os dinamismos de cada área relativamente à sua formação, à evolução dos conhecimentos e às suas formas de intervir na sociedade.

A outra exigência refere-se à integração: os diversos procedimentos avaliativos devem fazer parte de um sistema de avaliação que implemente de modo integrado as diversas concepções e práticas. No caso, o Paideia deve se articular a outros procedimentos avaliativos mais amplos e tendentes à compreensão de conjunto dos cursos, das áreas, das instituições, do sistema, especialmente à avaliação institucional. A integração não diz respeito apenas aos instrumentos e à prática avaliativa. Os processos integrados de avaliação devem buscar construir e aprofundar a integração interna de uma área, mediante a criação de mecanismos de integração de professores, estudantes,



atividades de ensino, pesquisa e extensão, conforme o tipo específico de organização acadêmico-administrativa.

O Paideia será aplicado:

- a) a grupos amostrais de estudantes;
- b) em diferentes momentos do percurso dos estudantes (pelo menos dois), oferecendo elementos para o acompanhamento longitudinal das ações pedagógicas; e
- c) no intuito de obter informações e proceder a análises sobre a evolução dos processos educativos em cada área do conhecimento e suas relações com a totalidade, especialmente nos aspectos de formação e de inovação.

Sua constituição deverá incorporar questões relacionadas ao domínio de aprendizagens e habilidades dos estudantes. Acrescentadas a essas, serão propostas reflexões para a apreensão das relações entre as aprendizagens e os processos que as produzem ou dificultam. Os estudantes não demonstrarão somente seu desempenho acadêmico, mas farão ilações sobre como esse desempenho foi produzido, qualificando a evidência da aprendizagem.

Integrado ao sistema de avaliação, sem qualquer finalidade de estabelecer classificações e tampouco de pretender ser a expressão exata da qualidade de um curso ou mensuração das aprendizagens estudantis, esse processo deve oferecer elementos para a análise das dinâmicas da formação cidadã/profissional dos estudantes, da situação e do desenvolvimento de cada uma das áreas de conhecimento.

Além da verificação do desempenho estudantil em conhecimentos básicos, competências e habilidades, o Paideia propiciará análises sobre as percepções dos estudantes a respeito da relevância e da contextualização dessas aquisições no seu processo mais amplo de formação, bem como a respeito das inovações, diferenciações, experiências significativas no ensino, atitudes e tendências prevalentes em relação à construção e à aquisição de conhecimentos, principais políticas pedagógicas, expectativas profissionais, medidas de aperfeiçoamento mais comumente implementadas, marcas da formação que cada área vai produzindo e suas principais contribuições para o avanço da ciência e o desenvolvimento social, etc.



A aplicação do Paideia, com base nas orientações da Conaes, obedecerá aos seguintes critérios:

- para efeito do Paideia consideram-se quatro áreas, podendo haver subdivisões em cada uma delas: a) Ciências Humanas, Sociais, Letras e Artes; b) Exatas; c) Tecnológicas; d) Biológicas e da Saúde, cabendo à Conaes a deliberação final sobre a matéria;
- a cada ano o instrumento será aplicado a uma ou mais áreas, a critério da Conaes;
- o instrumento será aplicado, por amostra aleatória e por área, a estudantes de meio e de fim de curso de todas as instituições que ofereçam cursos de graduação na área avaliada;
- o instrumento tratará de articular aspectos gerais e comuns da área, e de cada curso em particular, buscando captar as marcas principais, as evoluções, tendências e inovações; e
- cada IES adaptar-se-á ao instrumento de acordo com o formato de sua organização acadêmica.

Os estudantes, por grupos amostrais, constituem a fonte de informações tanto do ponto de vista de desempenho nas matérias de estudo, quanto nas percepções sobre a evolução da formação, currículo, práticas pedagógicas, infra-estrutura, projetos de inovação, pontos positivos e carências da área avaliada e dos seus cursos.

O Paideia incluirá itens que informem a respeito do desempenho e das percepções dos estudantes relativamente a:

- conteúdos básicos dos currículos da área;
- formação, considerando o desenvolvimento do pensamento crítico e da atitude científica, a compreensão da complexidade e das novas tecnologias, a valorização da dimensão ética, a capacitação profissional e a educação continuada;
- ações, estruturas e programas institucionais que favoreçam os intercâmbios, a cooperação, a articulação, a inter e a multidisciplinaridade, tendo em vista a área e as demais ciências;
- compromissos da instituição e curso com o desenvolvimento da democracia e a superação de problemas da população;



- compromissos e práticas do corpo docente quanto ao planejamento, ao clima psicossocial, ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem, aos resultados do trabalho docente, à preparação teórica e prática, à comunicação, à relação com os alunos, ao interesse pela formação integral, etc.;
- coerência do currículo (conteúdos, práticas, atitudes, estruturas) com o Projeto Pedagógico do Curso;
- adesão dos estudantes aos processos inovadores e relação com a proposta pedagógica da IES e do curso; e
- políticas e práticas institucionais que favoreçam a participação do estudante em atividades (administrativas, políticas, pedagógicas, culturais, científicas) conjuntas com os professores e de intervenção social.

Com tais características, o Paideia é um processo que privilegia o objetivo de avaliar as dinâmicas e movimentos e não simplesmente o resultado final. Em nível nacional, busca oferecer informações periódicas a respeito do desenvolvimento de cada área, para que isso fundamente e efetivamente induza políticas tendentes à superação de problemas e à elevação da qualidade do ensino de graduação. Para as instituições e os cursos, há de fornecer informações úteis e significativas para os processos de autoavaliação, como subsídio para a reflexão sobre projetos pedagógicos, inovação pedagógica e tecnológica, organização curricular, definição de programas e metodologias.

Esse processo e seus resultados também devem constituir matéria de estudos, reflexões e discussões da avaliação institucional, interna e externa, para aperfeiçoamento da formação e do conjunto de atividades acadêmicas e sociais dos cursos e das áreas.

3.4.2 Censo da Educação Superior

O Censo, conforme destacado anteriormente, é um instrumento independente que carrega um grande potencial informativo, podendo trazer importantes elementos de reflexão para a comunidade acadêmica, o Estado e a população em geral. Por isso, é desejável que



os instrumentos de coleta de informações censitárias integrem também os processos de avaliação institucional, oferecendo elementos úteis à compreensão da instituição e do sistema. Os dados do Censo também farão parte do conjunto de análises e estudos da avaliação institucional interna e externa, contribuindo para a construção de dossiês institucionais e de cursos a serem publicados no Cadastro das Instituições de Educação Superior.

3.4.3 Cadastro de Perfil Institucional

De acordo com as orientações do Inep e da Conaes, também serão levantadas e disponibilizadas para acesso público as informações do Cadastro das IES e seus respectivos cursos. Essas informações, que também serão matéria de análise por parte das comissões de avaliação, nos processos internos e externos de avaliação institucional, formarão a base para a orientação permanente de pais, alunos e da sociedade em geral sobre o desempenho de cursos e instituições.

3.5 Relatório da auto-avaliação nas dimensões interna e externa

Com base nesse roteiro de análise e considerando criticamente todos os instrumentos que constituem articuladamente a auto-avaliação, em suas dimensões interna, externa e de re-avaliação, as instituições preparam um detalhado e criterioso relatório. Este relatório deve fazer um amplo balanço crítico de todos os aspectos avaliados, consolidar objetivamente as informações relevantes, organizar todos os dados significativos e emitir os juízos de valor, resultantes das análises e debates realizados pela comunidade, sobre as suas atividades, situações, condições de processo e produtos, enfim, sobre todos os aspectos avaliados. O relatório, depois de passar por discussões nas diversas instâncias internas e externas da avaliação, deve ser formalmente aprovado pelo colegiado superior da instituição e oficialmente encaminhado à Comissão Nacional de Avaliação, do MEC.



4. Roteiro básico do processo de avaliação institucional: unidades de avaliação e elementos para a constituição de indicadores

Apresentamos a seguir um roteiro contendo as unidades básicas de avaliação, a ser utilizado: 1) por todas as instituições em seus processos de auto-avaliação e 2) pelas comissões externas, com as devidas adaptações aos perfis institucionais e às características das áreas de conhecimento. Cada instituição orientará seu processo de avaliação seguindo, deste roteiro, os itens e indicadores que lhe forem pertinentes. Por exemplo, conforme anteriormente destacado, uma IES que não tenha pesquisa e pósgraduação não considerará esses itens em sua avaliação. Por outro lado, além destes, outros poderão ser incluídos por determinação de cada IES ou mesmo por decisão da entidade ou associação que a represente. Essas unidades de análise fornecem os elementos essenciais para a elaboração dos indicadores. Esse roteiro e os indicadores que lhe correspondem serão constantemente aperfeiçoados e precisados, a partir das recomendações e de estudos da comunidade acadêmica e do MEC.

No roteiro a seguir constam os indicadores qualitativos. Os dados quantitativos a serem considerados deverão levar em conta informações usualmente produzidas e disponibilizadas nos sistemas de informação dos órgãos oficiais, especialmente os obtidos pelo Censo e Cadastro.

1. Missão (vocação, compromissos, finalidades, visão, objetivos da instituição). Elementos fundamentais do projeto institucional. Identificar e avaliar as marcas que melhor caracterizam a instituição, definem sua identidade e indicam a responsabilidade social. Principais programas e processos que conferem identidade à instituição e melhor realizam suas finalidades e objetivos essenciais. Principais contribuições para o desenvolvimento da ciência e da sociedade. Características principais do clima acadêmico e psicossocial da IES.

- Descrever a função central que a instituição se propõe a cumprir, segundo o projeto institucional.



- Analisar as práticas institucionais que concretizam a função central da instituição, identificando principais resultados, dificuldades, carências, possibilidades e potencialidades.
- Analisar a participação dos professores, estudantes e servidores na realização desse projeto institucional, identificando e avaliando as estratégias de motivação.
- Avaliar a pertinência do projeto institucional, tendo em vista as características do entorno social e as demandas objetivas da comunidade regional e da sociedade brasileira; de que maneira o contexto social, econômico e político interfere nas políticas e nas práticas informais da instituição.
- Avaliar em que medida os propósitos e fins formais e oficiais da instituição coincidem com os objetivos realmente perseguidos pelos professores e administradores.

2. Corpo de professores/pesquisadores. Descrever e qualificar esse conjunto de atores, com respeito à formação acadêmica e profissional, sua situação na carreira docente, programas/políticas de capacitação e desenvolvimento profissional, compromissos com o ensino, a pesquisa e a extensão, distribuição dos encargos, adesão aos princípios fundamentais da instituição, vinculação com a sociedade, concursos e outras formas de admissão na carreira docente etc.

- Avaliar a coerência (ou incoerência) da constituição e da formação do corpo docente com as funções essenciais da instituição.
- Avaliar as formas e a intensidade do envolvimento dos professores no cumprimento dos principais objetivos institucionais.
- Identificar e avaliar as políticas de formação continuada dos professores, mencionando quando for o caso os



incentivos claramente estabelecidos na carreira docente e as principais carências e dificuldades.

- Avaliar a articulação/desarticulação entre professores das diferentes disciplinas, dos distintos departamentos, cursos, centros ou áreas.
- Políticas de capacitação contínua do corpo docente que estimulam as práticas de pesquisa e de reflexão individual e coletiva sobre a própria atividade.

3. Corpo docente Descrever e qualificar o conjunto de estudantes, considerando como importante a questão da integração de alunos e professores de distintos níveis e sua participação efetiva na vida universitária. Parece ser importante conhecer também – para propor soluções – os dados sobre ingressantes, evasão/abandono, tempos médios de conclusão, formaturas, a realidade dos ex-alunos, as questões da formação profissional, a relação professor/aluno, a qualidade de vida estudantil, etc.

- Avaliar a equidade da instituição relativamente a suas políticas de acesso, seleção e permanência de alunos.
- Avaliar a responsabilidade social da instituição relativamente a suas políticas de abertura e ampliação de vagas, considerando se respondem a critérios de necessidades definidas pelas políticas públicas e pelo desenvolvimento das ciências, letras e artes ou a demandas de mercado.
- Examinar criticamente o conjunto das atividades e recursos institucionais em geral em termos do favorecimento também da autoformação do estudante.
- Identificar e avaliar as medidas institucionais para incentivar a participação dos egressos na vida da instituição.
- Identificar e avaliar os principais indicadores da qualidade de vida estudantil no espaço institucional (lazer, cultura, atendimento à saúde, facilidade de acesso a pessoas, equipamentos e dependências físicas, participação na vida



política, qualidade das relações humanas, condições ambientais...).

- Examinar criticamente a situação de trabalho dos egressos e eventuais interferências disso nas atividades institucionais.
- Avaliar a efetiva participação dos estudantes juntamente com os professores em atividades de ensino, pesquisa e extensão (modalidades, objetivos, incentivos para a criação de empresas-júnior e outros projetos conjuntos).

4. Corpo de servidores técnico-administrativos. Descrever e qualificar o conjunto dos servidores, considerando como importante a questão da integração dos atores da comunidade universitária, servidores, alunos e professores. Sua formação profissional, sua situação na carreira, programas/ políticas de capacitação e desenvolvimento profissional, compromissos com a distribuição dos encargos, adesão aos princípios fundamentais da instituição, vinculação com a sociedade, concursos e outras formas de admissão na carreira, etc.

- Avaliar a coerência (ou incoerência) da constituição e da formação do corpo de servidores técnico-administrativos com as funções essenciais da instituição.
- Avaliar as formas e a intensidade do envolvimento dos servidores no cumprimento dos principais objetivos institucionais.
- Identificar e avaliar as políticas de formação continuada dos servidores, mencionando, quando for o caso, os incentivos claramente estabelecidos na carreira e as principais carências e dificuldades.
- Avaliar o desempenho geral profissional dos servidores técnico-administrativos.
- Avaliar formas de ingresso e progressão na carreira.
- Avaliar programas que tenham como compromisso melhorar a qualidade de vida do servidor.



5. Currículos e programas. Concepção de currículo, organização didático-pedagógica, objetivos, formação profissional e cidadã, adequação às demandas do mercado e da cidadania, integração do ensino com a pesquisa e a extensão, interdisciplinaridade, flexibilidade/rigidez curricular, extensão das carreiras, inovações didático-pedagógicas, utilização de novas tecnologias de ensino, relações entre graduação e pós-graduação, etc.

- Avaliar a coerência/incoerência do conjunto de atividades educativas, em suas formas e conteúdos, com as funções essenciais da instituição.
- Avaliar os impactos dos currículos, programas e práticas pedagógicas nas atitudes críticas e investigativas, nas relações interpessoais, nos hábitos de estudo, na educação contínua, na participação ativa na vida da sociedade.
- Avaliar as práticas e atitudes pedagógicas, considerando se há maior ênfase na transmissão de informações (exteriores ao aluno) ou na experiência pessoal do conhecimento (participação do sujeito).
- Avaliar se os currículos e programas, em suas formas e conteúdos explícitos e implícitos, atendem às demandas atuais da ciência e da vida econômica e social.
- Avaliar se as relações interpessoais, o sistema de comunicação, a estrutura de poder, os hábitos e os códigos de comportamento produzem ou não um clima de respeito, confiança e satisfação.
- Avaliar a pertinência dos currículos (concepção e prática), tendo em vista os objetivos institucionais, as demandas sociais e as necessidades pessoais, em suas dimensões econômicas e culturais.



6. Produção acadêmico-científica. Análise das publicações científicas, técnicas e artísticas, patentes, produção de teses, organização de eventos científicos, realização de intercâmbios e cooperação com outras instituições nacionais e internacionais, formação de grupos de pesquisa, interdisciplinaridade, política de investigação, relevância social e científica, etc.

- Avaliar a relevância e a coerência da produção de conhecimentos e de suas práticas relativamente aos propósitos essenciais da instituição, às exigências da ciência e às necessidades da população (relevância científica e social da ciência/produção de conhecimentos e técnicas).
- Julgar as políticas e práticas institucionais de pesquisa para a formação de novos pesquisadores.
- Considerar criticamente as políticas institucionais (quando houver) em que estejam claramente definidos as prioridades e os estímulos para o desenvolvimento da pesquisa.
- Avaliar a preocupação institucional em articular a pesquisa com as demais atividades acadêmicas (como, por exemplo, os mecanismos e os resultados pretendidos).

7. Atividades de extensão e ações de intervenção social – vinculação com a sociedade. O valor educativo da extensão, sua integração com o ensino e a pesquisa, políticas de extensão e sua relação com a missão da universidade, transferências de conhecimento, importância social das ações universitárias, impactos das atividades científicas técnicas e culturais para o desenvolvimento regional e nacional, relações com o setor público, com o setor produtivo e com o mercado de trabalho, participação de alunos, iniciativas de incubadoras de empresas, capacidade de captação de recursos, pertinência e equidade, ações voltadas ao desenvolvimento da democracia, promoção da cidadania, programas de atenção a setores sociais, etc.



- Indicar a concepção de extensão e de intervenção social afirmada no projeto institucional e avaliar a efetividade de instrumentos, órgãos e normas de implantação e acompanhamento das ações.
- Avaliar a participação dos estudantes nas ações de extensão e intervenção social e o impacto disso em sua formação.
- Avaliar os impactos das atividades institucionais de extensão e intervenção social em questões como capacitação profissional de setores da comunidade, criação de postos de trabalhos, efeitos sobre salários.
- Avaliar os efeitos das atividades voltadas ao melhoramento do ensino formal e especialmente da educação básica;
- Avaliar a inserção de setores da comunidade nas novas tecnologias de informação e comunicação.
- Avaliar impactos das atividades da IES na qualidade de vida da população em aspectos como educação, saúde, lazer, cultura, cidadania, solidariedade, criação de organizações econômicas e sociais (cooperativas, ONGs, corais, centros de saúde, escolas, clubes...), participação em organizações sindicais e partidárias, conhecimento dos códigos da vida social, inclusão social de setores marginalizados...

8. Infra-estrutura. Análise da infra-estrutura da instituição, em função das atividades acadêmicas de formação e de produção de conhecimentos. Considerar especialmente as salas de aulas, os laboratórios, as bibliotecas, restaurantes, áreas de lazer, transporte, tendo em conta o ensino, a pesquisa, a extensão e, de modo especial, as finalidades da instituição.

- Avaliar os principais elementos da infra-estrutura, considerando se correspondem às necessidades institucionais, tendo em vista os propósitos oficiais que dizem respeito às funções públicas da instituição.
- Avaliar se há políticas formalmente estabelecidas para a adequação da infra-estrutura aos fins, em relação à utilização dos equipamentos, bibliotecas, hospitais, resturan-



tes, laboratórios, campos experimentais, áreas esportivas e de lazer, espaços livres, etc.

9. Gestão. Avaliar a administração geral da instituição e de seus principais setores, na perspectiva da globalidade. Avaliar os meios de gestão para cumprir os objetivos e projetos institucionais, a qualidade da democracia interna, especialmente nos órgãos colegiados, as relações profissionais. Avaliar as políticas de desenvolvimento e expansão institucional. Pessoal administrativo: seu perfil, sua capacitação, políticas de melhora quanto à qualidade de vida e qualificação profissional. Orçamento: eficiência e eficácia na utilização dos recursos, etc.

- Avaliar se os estilos de gestão e as estratégias de tomada de decisões têm ou não favorecido a conscientização dos papéis específicos, as relações sociais de trabalho, a promoção de valores e mecanismos de desenvolvimento institucional.
- Avaliar se predominam na gestão as finalidades educativas (formação de cidadãos e produção de conhecimentos) ou as rotinas burocráticas.
- Avaliar as práticas de publicação e divulgação de seus produtos e serviços.

10. Outros. Avaliar outros itens não mencionados e que sejam importantes para a instituição. Por exemplo, cursos não-universitários, cursos a distância, hospitais, teatros, rádios, atividades artísticas, esportivas e culturais, etc., mas sempre tendo em vista as finalidades essenciais e a missão da IES.

5. O Sinaes e as funções regulatórias do poder público

No entendimento dessa Comissão, separam-se claramente as funções de avaliação e de regulação da Educação Superior. A avaliação,



foco central da proposta ora apresentada, orienta-se para a missão institucional da educação superior. Sendo a missão das instituições de Educação Superior matéria de Estado – e não de governo –, concebe-se a avaliação como um processo que procede sem desdobramentos de natureza controladora ou de fiscalização. Com transparência, no entanto, posto que ao Estado cabe garantir aos cidadãos a plena informação, por meio de variadas modalidades de aferição, sobre a qualidade, responsabilidade, dedicação acadêmica das instituições de ensino.

Ademais, há muito deveria o Estado estar mais dedicado à tarefa de aprimorar e corrigir os objetivos e o funcionamento das instituições de educação superior, visando o desenvolvimento de um sistema de ensino e pesquisa que se coadune com as necessidades e interesses de uma Nação democrática e soberana. Nesse sentido, carece o poder público de aperfeiçoar suas condições para o exercício da função regulatória do sistema educacional, realizando-a com objetiva dedicação, em paralelo à função avaliativa.

A função regulatória, conquanto visando ao criterioso ordenamento e desenvolvimento do conjunto de instituições de educação superior, não prescinde de atenção a cada qual. Faz-se com a explicitação de princípios e normas, atinentes a instituições públicas e a instituições privadas, e com a ação político-administrativa de governo. Esta deve caracterizar-se pela absoluta transparência e superlativa obediência à obrigação de prover à sociedade toda informação sobre as demandas recebidas e as decisões do aparato governamental. A responsabilidade primeira é com a sociedade e com a plena informação dos cidadãos.

Com base nessas premissas, torna-se imperiosa uma reorientação da política regulatória da educação superior e seus meios.

No que tange especificamente à política regulatória, uma atribuição originária da SESu, relevantes mudanças deverão ser implementadas. Com *papel central na coordenação e execução da atividade regulatória*, à SESu compete, entre outras responsabilidades, os processos de autorização de novas IES e de cursos, bem como de reconhecimento de cursos e de credenciamento e reconhecimento institucional. Este papel deverá ser caracterizado fundamental e rigorosamente pela atenção a novo eixo político-estratégico.



Até o momento, a análise de condições e produção da educação superior teve seu foco direcionado para os cursos. A proposta é de que a política e a ação regulatória adquiram dimensões mais abrangentes; que focalizem as instituições, sem, no entanto, descuidar dos cursos. Isto implica ampliar a base conceitual e instrumental do marco regulatório.

Na Figura 2, a seguir, pretendeu-se representar simplificada as relações propostas entre o marco normativo, o processo de avaliação e o processo de regulação. À esquerda, situam-se os principais atores e seus instrumentos de produção normativa, que deriva da legislação; ao centro, destaca-se o Sinaes – com seus atores e funções, do qual são derivadas informações e pareceres para o processo de regulação e para a autogestão da própria instituição. Dado o atual marco legal, exercem funções regulatórias em primeira instância no sistema de educação superior, a SESu e a Capes, por meio de seus instrumentos institucionais de supervisão, de fomento e de sanções e punições; no plano mais alongado o Conselho Nacional de Educação (e, nos sistemas estaduais de ensino, os conselhos estaduais de educação). Esses entes e elementos todos contribuem para que o Ministério de Educação realize sua competência em âmbito nacional, por meio de políticas, diretrizes e de proposição ao Poder Legislativo.

Toda regulação, independentemente do setor a que se refira, precisa lidar com *regras de entrada*, *regras de permanência* e *regras de saída* em um sistema. Obviamente, cada momento desses refere-se a responsabilidades, condições e exigências distintas, e exige processos de avaliação diferenciados.

Para a entrada de uma instituição de educação superior no sistema, o papel do governo é preponderante. Cabe-lhe a definição “ex-ante” de critérios e formas de apresentação dos propósitos e meios de que disporá a organização a qualificar-se como instituição de educação superior. Esta definição é fruto dos determinantes legais e de sua pauta política; aplica-se como regra e como prescrição.

Com efeito, reza a LDB que a autorização, reconhecimento e credenciamento dos cursos e instituições dar-se-á por prazos determinados. Assim sendo, seja pelo prazo a ser apostado a cada ato e efeito de autorização ou de reconhecimento de cursos ou de credenciamento e

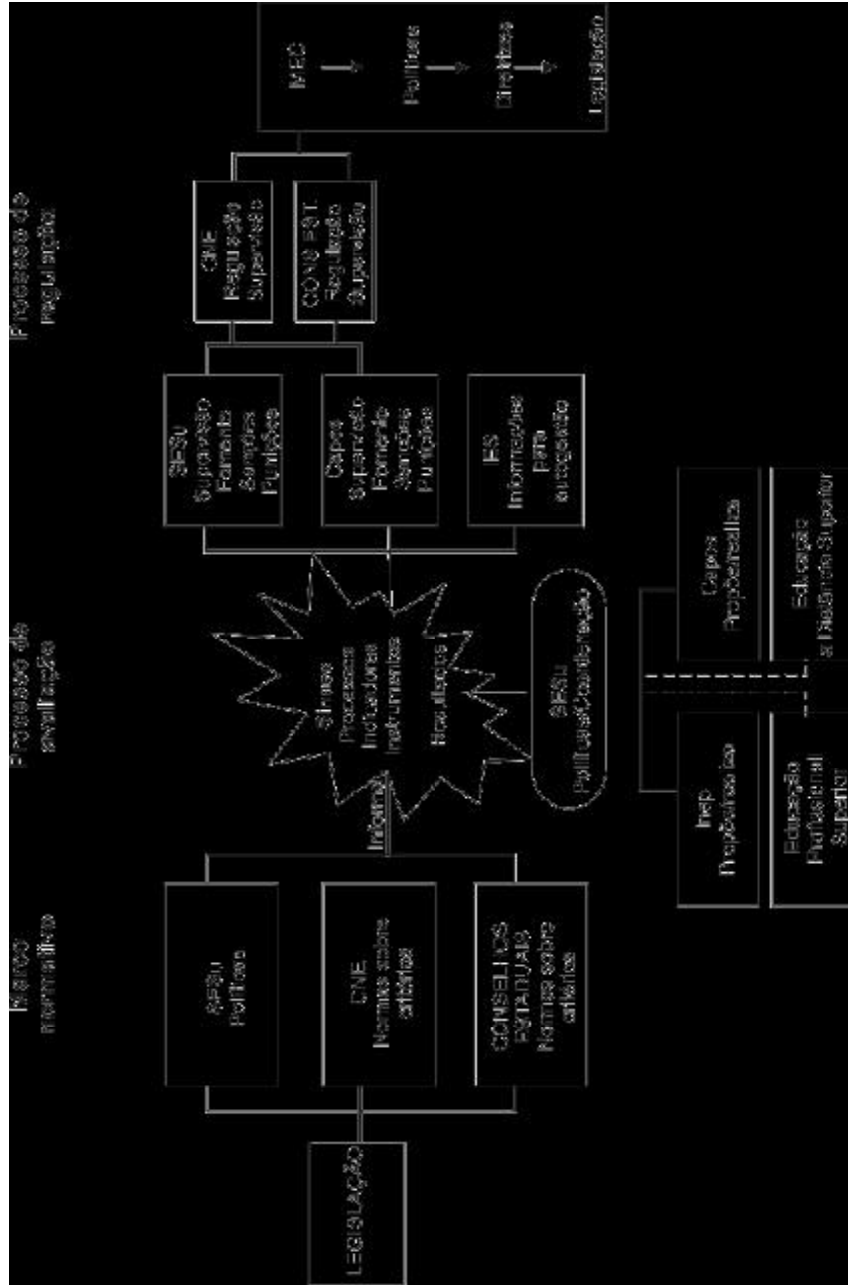


Figura 2



recredenciamento de instituições, ou ainda pela própria relação gradual que guardam entre si estes processos, depreende-se que o processo regulatório precisa ter estabelecidas as três etapas – de entrada, permanência e “saída” – e ser norteado por diretrizes explícitas.

Dada a natureza da atividade educativa, os compromissos e as expectativas sociais e individuais que são inerentes aos direitos e deveres nela consubstanciados, o processo de entrada no sistema, ou seja de autorização de funcionamento de um curso e de credenciamento de uma instituição de educação superior, é crucial. Em razão disso, há que alterar substancialmente a forma como vem sendo concebida e organizada. A autorização, porta de entrada, entendida como um processo e não como um ato, será constituída por vários passos, complementares entre si. O primeiro deles, conducente à autorização inicial, é o de análise da proposta e avaliação preliminar, com verificação “in loco” das condições institucionais para o funcionamento dos cursos propostos. Por conseguinte, com o ato de autorização de cursos em uma nova instituição de educação superior procede-se a autorização inicial desta, com todos os seus atributos – e não o seu credenciamento ou o da organização sua proponente, instituidora ou mantenedora. No caso de autorização de curso em instituição já credenciada, valerá também o exame das condições de funcionamento credenciadas e das exigidas para o novo curso.

Para a autorização de curso em nova instituição de educação superior, deverá ser apresentada proposta, ao órgão de sua jurisdição, contendo dentre outros elementos o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), no qual seja indicado, desde o primeiro momento, o conjunto de cursos e atividades que inicialmente pretende oferecer. Todas as propostas devem também conter justificativa de sua relevância social e viabilidade, que contemple indicadores sociais e econômicos, alguns destes a serem publicamente indicados pelas instâncias competentes.

Cada proposta merecerá análise e avaliação preliminar ou vestibular pela SESU, dando início ao processo de autorização inicial. Uma vez autorizada a funcionar, a IES deve preparar-se para, no prazo de três anos, em efetivo funcionamento, a realização do processo de avaliação para reconhecimento de seus cursos iniciais e para



credenciamento como IES, o que inclui a aprovação de PDI para os próximos cinco anos.

Portanto, a entrada no sistema de educação superior passa ser a entendida como um *processo* que dura cerca de três anos, dependendo do tempo de duração de seus cursos, o qual será *concluído com ato de reconhecimento dos cursos* que estiveram funcionando a contento e de *credenciamento da instituição*. A partir desse momento, a instituição integra-se ao sistema de *avaliações periódicas de acreditação*, a primeira delas a ser concluída ao redor do oitavo ano, desde o início de atividades, ou seja a partir de três anos após o credenciamento inicial de uma instituição.

Com a Figura 3, pode-se compreender esta proposta de três tipos e momentos de avaliação que serão considerados para as funções regulatórias do sistema de educação superior.

Observe-se que, já ao final do terceiro ano de atividades, toda a IES dever estar desenvolvendo sua *avaliação institucional*, da qual dependerá seu credenciamento e o reconhecimento de seus cursos. Neste processo, seu PDI será retrabalhado, à luz da realidade regional e de outros contextos, bem como da experiência no ciclo inicial de vida institucional, com perspectiva de continuidade.

Residem aqui fundamentais definições de política pública, caracterizadas por quatro marcos centrais. Primeiro, a autorização passa a ser um processo temporário que antecede o reconhecimento de cursos e o credenciamento da instituição; neste período, uma IES funcionará a título experimental, precário, sob mais atenta supervisão da SESu. Segundo, o foco para a avaliação e a supervisão passa a estar nas instituições. Terceiro, o PDI ganha renovada força, posto que deve ser revisto ao final do terceiro ano, à luz da experiência no período que separa a autorização inicial do reconhecimento de cursos e do credenciamento institucional, caracterizando-se, portanto, como documento constituído por intenções, análise da experiência e autocrítica, deixando de ser, como hoje, apenas uma carta de intenções. Quarto, o prazo para a primeira avaliação periódica, a contar do início do funcionamento, passa a ser de até oito anos, data a partir da qual obedecerá a ciclos temporais com posterior definição.



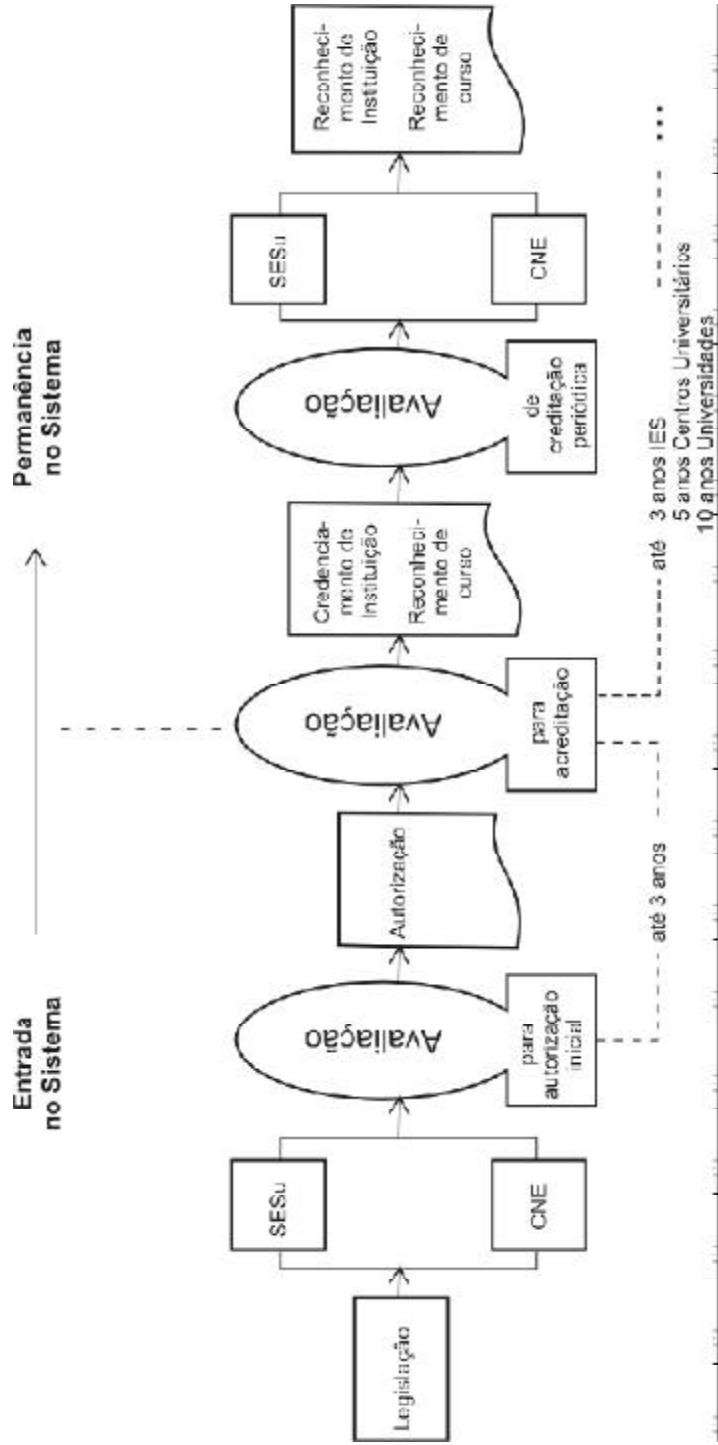
O conceito de *entrada no sistema* também se aplica às instituições que pleiteiam um novo patamar ou categoria dentro do mesmo. Uma instituição isolada (faculdade ou instituto), ao pleitear a condição de faculdades integradas, por exemplo, terá uma avaliação para autorização inicial como faculdades integradas, portanto com as prerrogativas deste estágio organizacional no sistema. O que se analisará, então, são as condições e potencialidades para atingir o novo estágio – faculdades integradas. Ao ser considerada apta para o novo estágio, será autorizada a ingressar no mesmo. Nesse sentido, deve percorrer a mesma trajetória de entrada, agora na nova fase a que se propôs, a caminho da avaliação para acreditação e posteriormente da avaliação para acreditação periódica. O mesmo deve ocorrer para ascensão a centros universitários, universidades ou outras categorias e formas que o sistema venha a reconhecer.

Cabe ainda indicar que os mecanismos e ações contidas nesses processos iniciais, todos essencialmente regulatórios, a cargo da SESu, serão complementados pelo apoio técnico do Inep. A visita inicial, de foco institucional, será realizada por comissão constituída por três técnicos, dois do cadastro do Inep e o terceiro, que a presidirá, indicado pela SESu.

Os formulários utilizados nesta visita serão aprovados pela SESu e processados pelo Inep. Este, dirigirá seu relatório final à Secretaria, onde o material passará por considerações de natureza própria à missão e responsabilidade institucional da SESu. O PDI, a Avaliação Institucional, a Avaliação das Condições de Ensino e os indicadores socioeconômicos regionais, constituem elementos básicos deste processo. A análise da SESu não se baseará exclusivamente em pontuações, pesos e resultados quantitativos; repousará também na avaliação qualitativa que será provida pela comissão e pelo seu presidente, além dos outros instrumentos pertinentes. Embora estas fases de avaliação não estejam afetadas diretamente à Conaes, porque esta concentra-se nas avaliações periódicas das instituições e do conjunto do sistema, integram o Sinaes e seus processos e critérios deverão manter consistência com os valorizados nos momentos avaliativos posteriores.

A IES requerente deverá arcar com os custos de todo o processo, caracterizado por avaliação e supervisão contínua, além de pelo

Figura 3





menos duas visitas – a inicial e a de reconhecimento e credenciamento, no terceiro ano de funcionamento.

A SESu precisará constituir Comitê Assessor, por áreas de conhecimento, para a função de apoio técnico e analítico à sua atividade. Tais comitês poderão, se necessário, subdividir-se em Câmaras Setoriais, mais especializadas. O parecer final sobre a autorização e o reconhecimento e credenciamento repousarão no relatório técnico e nas recomendações deste Comitê.

Esta proposta, que considerou preliminarmente o marco legal e a experiência e características da política de avaliação da educação superior vigente, aponta para a uma reorientação de concepções e formas nas funções avaliativas e regulatórias sob jurisdição do Ministério da Educação, visando mais atentamente à democratização e à qualidade da Educação Superior no Brasil.



ANEXO

LEI Nº 10.861, DE 14 DE ABRIL DE 2004.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, nos termos do art 9º, VI, VIII e IX, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

§ 2º O SINAES será desenvolvido em cooperação com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal.

Art. 2º O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:

I – avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos;



II – o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;

III – o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;

IV – a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações.

Parágrafo único. Os resultados da avaliação referida no **caput** deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

I – a missão e o plano de desenvolvimento institucional;

II – a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

III – a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;

IV – a comunicação com a sociedade;

V – as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

VI – organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;

VII – infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;



VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;

IX – políticas de atendimento aos estudantes;

X – sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

§ 1º Na avaliação das instituições, as dimensões listadas no **caput** deste artigo serão consideradas de modo a respeitar a diversidade e as especificidades das diferentes organizações acadêmicas, devendo ser contemplada, no caso das universidades, de acordo com critérios estabelecidos em regulamento, pontuação específica pela existência de programas de pós-graduação e por seu desempenho, conforme a avaliação mantida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

§ 2º Para a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a auto-avaliação e a avaliação externa **in loco**.

§ 3º A avaliação das instituições de educação superior resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

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.

§ 2º A avaliação dos cursos de graduação resultará na atribuição de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

Art. 5º A avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação será realizada mediante aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE.

§ 1º O ENADE aferirá o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes



curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento.

§ 2º O ENADE será aplicado periodicamente, admitida a utilização de procedimentos amostrais, aos alunos de todos os cursos de graduação, ao final do primeiro e do último ano de curso.

§ 3º A periodicidade máxima de aplicação do ENADE aos estudantes de cada curso de graduação será trienal.

§ 4º A aplicação do ENADE será acompanhada de instrumento destinado a levantar o perfil dos estudantes, relevante para a compreensão de seus resultados.

§ 5º O ENADE é componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, sendo inscrita no histórico escolar do estudante somente a sua situação regular com relação a essa obrigação, atestada pela sua efetiva participação ou, quando for o caso, dispensa oficial pelo Ministério da Educação, na forma estabelecida em regulamento.

§ 6º Será responsabilidade do dirigente da instituição de educação superior a inscrição junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP de todos os alunos habilitados à participação no ENADE.

§ 7º A não-inscrição de alunos habilitados para participação no ENADE, nos prazos estipulados pelo INEP, sujeitará a instituição à aplicação das sanções previstas no § 2º do art. 10, sem prejuízo do disposto no art. 12 desta Lei.

§ 8º A avaliação do desempenho dos alunos de cada curso no ENADE será expressa por meio de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, tomando por base padrões mínimos estabelecidos por especialistas das diferentes áreas do conhecimento.

§ 9º Na divulgação dos resultados da avaliação é vedada a identificação nominal do resultado individual obtido pelo aluno examinado, que será a ele exclusivamente fornecido em documento específico, emitido pelo INEP.

§ 10. Aos estudantes de melhor desempenho no ENADE o Ministério da Educação concederá estímulo, na forma de bolsa de estudos, ou auxílio específico, ou ainda alguma outra forma de distinção com objetivo similar, destinado a favorecer a excelência e a continuidade dos estudos, em nível de graduação ou de pós-graduação, conforme estabelecido em regulamento.



§ 11. A introdução do ENADE, como um dos procedimentos de avaliação do SINAES, será efetuada gradativamente, cabendo ao Ministro de Estado da Educação determinar anualmente os cursos de graduação a cujos estudantes será aplicado.

Art. 6º Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação e vinculada ao Gabinete do Ministro de Estado, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, com as atribuições de:

I – propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes;

II – estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes;

III – formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;

IV – articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior;

V – submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE;

VI – elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação;

VII – realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação.

Art. 7º A CONAES terá a seguinte composição:

I – 1 (um) representante do INEP;

II – 1 (um) representante da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES;

III – 3 (três) representantes do Ministério da Educação, sendo 1 (um) obrigatoriamente do órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior;

IV – 1 (um) representante do corpo discente das instituições de educação superior;

V – 1 (um) representante do corpo docente das instituições de educação superior;



VI – 1 (um) representante do corpo técnico-administrativo das instituições de educação superior;

VII – 5 (cinco) membros, indicados pelo Ministro de Estado da Educação, escolhidos entre cidadãos com notório saber científico, filosófico e artístico, e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior.

§ 1º Os membros referidos nos incisos I e II do **caput** deste artigo serão designados pelos titulares dos órgãos por eles representados e aqueles referidos no inciso III do **caput** deste artigo, pelo Ministro de Estado da Educação.

§ 2º O membro referido no inciso IV do **caput** deste artigo será nomeado pelo Presidente da República para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução.

§ 3º Os membros referidos nos incisos V a VII do **caput** deste artigo serão nomeados pelo Presidente da República para mandato de 3 (três) anos, admitida 1 (uma) recondução, observado o disposto no parágrafo único do art. 13 desta Lei.

§ 4º A CONAES será presidida por 1 (um) dos membros referidos no inciso VII do **caput** deste artigo, eleito pelo colegiado, para mandato de 1 (um) ano, permitida 1 (uma) recondução.

§ 5º As instituições de educação superior deverão abonar as faltas do estudante que, em decorrência da designação de que trata o inciso IV do **caput** deste artigo, tenha participado de reuniões da CONAES em horário coincidente com as atividades acadêmicas.

§ 6º Os membros da CONAES exercem função não remunerada de interesse público relevante, com precedência sobre quaisquer outros cargos públicos de que sejam titulares e, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.

Art. 8º A realização da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes será responsabilidade do INEP.

Art. 9º O Ministério da Educação tornará público e disponível o resultado da avaliação das instituições de ensino superior e de seus cursos.

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.

Art. 11. Cada instituição de ensino superior, pública ou privada, constituirá Comissão Própria de Avaliação - CPA, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta Lei, com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP, obedecidas as seguintes diretrizes:



I – constituição por ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos;

II – atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior.

Art. 12. Os responsáveis pela prestação de informações falsas ou pelo preenchimento de formulários e relatórios de avaliação que impliquem omissão ou distorção de dados a serem fornecidos ao SINAES responderão civil, penal e administrativamente por essas condutas.

Art. 13. A CONAES será instalada no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da publicação desta Lei.

Parágrafo único. Quando da constituição da CONAES, 2 (dois) dos membros referidos no inciso VII do **caput** do art. 7º desta Lei serão nomeados para mandato de 2 (dois) anos.

Art. 14. O Ministro de Estado da Educação regulamentará os procedimentos de avaliação do SINAES.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 16. Revogam-se a alínea a do § 2º do art. 9º da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e os arts 3º e 4º da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.

Brasília, 14 de abril de 2004; 183ª da Independência e 116ª da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Tarso Genro