

## Panorama da Avaliação da Educação Superior no Brasil

Delsi Fries Davok  
Maria Gorete Brotti

**Resumo:** Este artigo objetiva apresentar um panorama histórico do sistema brasileiro de avaliação da educação superior e discutir os instrumentos utilizados pelo Ministério da Educação (MEC) para avaliar a qualidade da educação superior, enfatizando o trio “Exame Nacional de Cursos – Avaliação das Condições de Ensino – Avaliação Institucional” (ENC-ACE-AI), que são considerados os principais instrumentos de avaliação das instituições e dos cursos de graduação brasileiros até o ano de 2003; e, o quarteto “Auto-Avaliação Institucional – Avaliação Institucional Externa – Avaliação dos Cursos de Graduação – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes” (AAI-AIE-ACG-ENADE), que são os principais instrumentos que integram o atual Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

**Palavras-chave:** Educação superior – Avaliação; SINAES; Avaliação educacional – Brasil.

### 1. Introdução

O interesse de avaliar as instituições de ensino superior brasileiras começou a aparecer com maior destaque a partir da Constituição de 1988. Em 1993, o MEC instituiu a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras, composta por membros de entidades representativas das Instituições de Ensino Superior (IES), a fim de conduzir o processo avaliativo das instituições. Para subsidiar os trabalhos dessa Comissão e para avaliar os projetos de avaliação institucional encaminhados pelas IES ao MEC, foi criado o Comitê Técnico Assessor. Os resultados dessas ações conduziram à criação, em 1994, do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), que tem como princípios norteadores a Globalidade, a Comparabilidade, o Respeito à Identidade Institucional, a Não-Premiação ou Punição, a Adesão Voluntária, a Legitimidade e a Continuidade (BRASIL, 1994).

Todavia, o MEC interrompeu o apoio ao PAIUB, direcionando a atenção e os recursos para novos processos de avaliação, com características centralizadoras e de regulação, apesar de esse Programa ter tido repercussão positiva e ter legitimado a cultura da avaliação na educação superior. Em 1995, o MEC instituiu o Exame Nacional de Cursos (ENC)<sup>1</sup> como instrumento para avaliar a qualidade dos cursos de graduação.

A institucionalização de uma política de avaliação educacional voltada para a melhoria da qualidade da educação teve impulso, em 1996, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)<sup>2</sup>. A LDB estendeu a avaliação, até então direcionada apenas aos alunos e realizada através de exames para a aferição da aprendizagem, para as instituições educacionais em todos os seus aspectos e níveis de ensino.

<sup>1</sup> Criado pela Medida Provisória 1.018, de 18 de junho de 1995, instituído pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 e referendado no Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996 e no Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001.

<sup>2</sup> Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Para dar continuidade à política nacional de avaliação da educação superior diversos instrumentos de avaliação foram criados. Em 1997, foi instituída a Avaliação das Condições de Oferta, posteriormente, denominada de Avaliação das Condições de Ensino (ACE)<sup>3</sup>; sendo criada no MEC uma Comissão de Especialistas com a incumbência de avaliar as condições de oferta e os currículos mínimos dos cursos de graduação. Em 1998, foi implantado no sistema federal de educação superior a Gratificação de Estímulo à Docência (GED), associada a um processo avaliativo baseado no número de horas-aula ministradas e no desempenho do professor, na docência e na pesquisa.

Em 2001, a responsabilidade da organização e execução da avaliação foi transferida para o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), com a finalidade de melhorar a qualidade da avaliação da educação superior. Apesar de os processos avaliativos passarem a ser elaborados com a contribuição de membros da comunidade acadêmica, não havia neles uma distinção clara entre avaliação e regulação. O que persistiu foi um processo de verificação de itens definidos pelo MEC e por ele julgados importantes para fins de acreditação de instituições e cursos. No entanto, nada indica ter existido uma articulação efetiva com os processos de auto-avaliação das IES.

A idéia de um sistema nacional de avaliação da educação superior fortaleceu-se, em 2001, com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>4</sup>. O PNE estabelece objetivos e metas da educação superior e faz claras referências a um sistema de avaliação educacional, de responsabilidade do MEC e operado em parceria com as IES. Esse sistema de avaliação teria a atribuição de promover a qualidade da educação superior e de auxiliar nos processos de (re)credenciamento de IES e reconhecimento de cursos superiores (BRASIL, 2001). Em 2002, foi instituída a Avaliação Institucional (AI)<sup>5</sup>, a fim de prover informações para subsidiar as decisões de (re)credenciamento de universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades isoladas, e institutos ou escolas superiores.

Apesar dos inúmeros instrumentos de avaliação instituídos pelo MEC, em especial o trio “ENC-ACE-AI”, o conglomerado deles ainda não se constituía, propriamente, em um sistema de avaliação; uma vez que o PAIUB, que é uma proposta que contempla a globalidade, foi substituído por práticas fragmentadas, não adequadamente articuladas entre si. Tal inadequação tem sido objeto de questionamentos e críticas quanto à capacidade de o trio avaliar a qualidade da educação superior, o que motivou o MEC a instalar, em abril de 2003, a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA). A CEA foi encarregada de propor subsídios, recomendações, critérios e estratégias de reformulação da política, dos instrumentos e das metodologias utilizados na avaliação da educação superior brasileira.

Os trabalhos dessa Comissão, formada de especialistas em avaliação educacional, de representantes das IES, de entidades representativas da comunidade docente e discente, do INEP e da Secretaria de Educação Superior (SESu), culminaram com a criação do SINAES, em abril de 2004, que, juntamente com o trio “ENC-ACE-AI”, será abordado mais detalhadamente a seguir.

<sup>3</sup> Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996.

<sup>4</sup> Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

<sup>5</sup> Decreto 3.860, de 9 de julho de 2001.

## 2. O sistema brasileiro de avaliação da educação superior até 2003

No panorama da avaliação da educação superior brasileira, até 2003, tem-se o PAIUB e o trio “ENC-ACE-AI” como principais processos avaliativos das instituições e dos cursos de graduação. A história recente da avaliação da educação superior brasileira, no entanto, baseia-se fortemente nas informações geradas pelo trio, complementadas, eventualmente, com dados quantitativos sobre as IES e seus cursos, coletados através do Cadastro da Educação Superior e do Censo da Educação Superior.

Destaque-se que, nas características operacionais do trio “ENC-ACE-AI”, a adesão das IES ao sistema de avaliação deixou de ser voluntária como era no PAIUB, e o Sistema passou a ter como funções principais a fiscalização e o controle das IES e dos cursos.

O **Exame Nacional de Cursos** visava subsidiar os processos de decisão e de formulação de ações para melhorar os cursos de graduação, e complementar as demais avaliações das instituições e dos cursos na análise da eficiência e da qualidade das atividades de ensino. Os objetivos do Exame, o perfil profissional desejado, as habilidades e os conteúdos programáticos avaliados, e o tipo de prova aplicada eram definidos por comissões de especialistas nas áreas dos cursos.

O ENC era considerado o principal instrumento de avaliação da qualidade dos cursos de graduação, tanto pela sociedade, como pelo MEC. Ele era aplicado, anualmente, aos formandos, com vistas a avaliar os cursos de graduação sob o prisma do processo de ensino-aprendizagem. A participação dos alunos no ENC era condição *sine qua non* para a concessão e registro do diploma. Assim, os alunos que estavam em condições acadêmicas de concluir o curso de graduação durante o ano letivo da realização do Exame e aqueles que já haviam concluído o curso, porém, que ainda não tinham realizado o Exame, eram obrigados a participar do ENC. O INEP fiscalizava a participação de cada aluno, e preparava e encaminhava ao MEC o Relatório de Comprovação de Presença dos Graduandos e Graduados no Exame Nacional de Cursos.

A divulgação dos resultados do ENC dava-se por meio de Relatório-Síntese, apresentando os resultados globais, e por meio de Relatório do Curso, relatando os resultados específicos de cada curso. Cada participante do processo recebia, exclusivamente, um Boletim de Desempenho Individual do seu Exame. Os resultados individuais não eram divulgados em relatório público. De 1996 a 2000, os resultados do ENC eram expressos pelos conceitos A, B, C, D e E, que indicavam o desempenho do curso e que eram atribuídos em proporção fixa aos cursos avaliados de uma mesma área do conhecimento. Assim, para a distribuição dos conceitos dos cursos de uma área do conhecimento poder ser representada por uma curva normal de Gauss, 12,5% dos cursos recebiam A, 17,5% recebiam B, 40% recebiam C, 17,5% recebiam D e 12,5% recebiam E. Com essa metodologia, os conceitos baseavam-se somente na ordem das notas médias dos cursos e não no valor de cada média, e, conseqüentemente, o ENC perdia o seu poder de aferir a qualidade de cada curso. A informação da nota absoluta dada pela média dos resultados dos concluintes era perdida e os cursos eram classificados em categorias, para efeito externo, e ordenados para efeito interno do INEP. Apesar de as notas dos alunos expressarem valores absolutos, o fato de os conceitos serem relativos impedia que eles pudessem ser utilizados para uma análise da educação superior. Os conceitos não permitiam a avaliação do conjunto de cursos de uma mesma área, independente do desempenho dos concluintes nas provas e da evolução desse desempenho de um ano para outro.

No ano de 2001, aconteceram mudanças na metodologia de avaliação do ENC com relação à atribuição de notas. A referência para a distribuição dos cursos nos conceitos A, B, C, D e E passou a ser a média de cada curso avaliado em função da média e do desvio padrão da totalidade dos cursos. Assim, os conceitos passaram a ser definidos a partir do seu afastamento, em termos de desvio padrão, do desempenho médio dos cursos similares. Essa mudança permitiu à sociedade o conhecimento, pelo menos, da distância entre dois conceitos iguais. Porém, muitos problemas ainda persistiram, destacando-se a obrigatoriedade do Exame para todos os alunos sem a fixação de uma nota de corte que refletisse um nível mínimo de conhecimento.

O Exame Nacional de Cursos era uma avaliação normativa, com características dos testes referenciados à norma (*norm-referenced testing*), muito utilizados nos Estados Unidos até 1930. O ENC valia-se de testes padronizados e objetivos, impondo um conceito relativo de excelência, a partir da valorização dos mais capazes de demonstrar competências nos testes, e culminando com a identificação dos piores, incapazes e incompetentes. Esse Exame era um instrumento de elitização, visto que ele primeiro discriminava, para depois buscar a melhoria. O princípio adotado por esse instrumento, pelo que tudo indica, é o de que a avaliação gera competição e que a competição gera qualidade, semelhantemente aos Princípios da Administração Científica de Taylor (1990). Nessa perspectiva, o ENC, embora conceitualmente ter sido um instrumento para a classificação e seleção dos cursos, na prática era um processo de exclusão, pois os seus resultados nada significavam se analisados fora do contexto dos cursos.

A **Avaliação das Condições de Ensino** tinha como finalidade cumprir a determinação da LDB de garantir, por meio de avaliações periódicas, a qualidade do ensino de graduação oferecido pelas IES. Além disso, ela gerava informações para subsidiar o MEC nas decisões de reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de graduação, medida necessária para a emissão dos diplomas aos alunos. A ACE era realizada por comissões de especialistas designadas pelo INEP, que verificavam *in loco* o funcionamento, a gestão, as atividades acadêmicas, a infra-estrutura, dentre outros aspectos do curso.

Os procedimentos dessa avaliação abrangiam três Dimensões de análise: (i) Organização Didático-Pedagógica; (ii) Corpo Docente e; (iii) Instalações. As comissões atribuíam conceitos às dimensões avaliadas, e propunham recomendações para o aperfeiçoamento das condições de ensino e para o saneamento das deficiências encontradas. Adicionalmente, a avaliação *in loco* visava verificar se a infra-estrutura e os recursos humanos eram adequados e se estavam a serviço dos objetivos explicitados no projeto do curso; e estabelecer comparações entre as situações reais e os documentos previamente examinados.

Evidencia-se que a ACE era centrada na aferição da eficiência e da eficácia e tinha característica reguladora e punitiva, uma vez que ameaçava suspender o funcionamento dos cursos que não atendessem aos requisitos pré-estabelecidos. Apesar do suposto uso de técnicas mistas de coleta de dados, como pesquisa documental, reuniões, diálogos e entrevistas com os *stakeholders* dos cursos, a informação obtida na verificação *in loco* era muito superficial. O contato que as comissões de avaliação mantinham com os *stakeholders* resumia-se, de um modo geral, a reuniões pontuais com professores e alunos que as coordenações dos cursos convidavam e que, geralmente, já recebiam orientações prévias sobre o que deveria ser dito. Por conseguinte, a confiabilidade dos dados obtidos é questionável, pois são meras opiniões que podem ter dissimulado intenções, informações e

valores. Todavia, tais dados eram considerados no momento da análise e na atribuição dos conceitos, o que pode ter distorcido resultados.

A **Avaliação Institucional** tinha como finalidade verificar as condições gerais de funcionamento das IES e gerar informações para subsidiar o MEC nas decisões sobre (re)credenciamento das IES. Essa avaliação era realizada por comissões de professores, a partir do Cadastro Permanente de Avaliadores Institucionais mantido pelo MEC. Uma das principais tarefas dessas comissões era verificar a execução do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) das IES, em relação aos objetivos, metas e ações das instituições; às políticas de qualificação e de valorização dos professores; às características qualitativas e quantitativas dos docentes, discentes e pessoal de apoio técnico; à infra-estrutura e organização institucional; à gestão acadêmica; e às atividades de ensino, pesquisa e extensão.

As comissões de avaliação organizavam a análise institucional em quatro níveis hierárquicos: Dimensões, Categorias, Indicadores e Aspectos. As Dimensões eram: (i) Organização Institucional; (ii) Corpo Docente e; (iii) Instalações. Havia três Categorias em cada Dimensão e o número de Indicadores podia variar de Categoria para Categoria, assim como, o número de Aspectos também podia variar de Indicador para Indicador.

Evidencia-se que a Avaliação Institucional, nos moldes em que foi instituída e implementada, (i) fundamentava-se nos princípios da administração científica de Taylor (1990) e na avaliação por objetivos de Tyler (1986), pois era centrada na produtividade, na quantificação de resultados e nos objetivos, metas e ações específicos estabelecidos no PDI das IES e nos objetivos gerais fixados pelo MEC; (ii) adotava uma visão mecanicista da organização das IES, pois aferia eficiência e eficácia, e assumia que os processos pedagógicos e gerenciais eram certos, estáveis e objetivos; e (iii) produzia resultados quantificáveis, mensuráveis e formalizáveis, pois eram isentos da visão crítica contextualizada dos *stakeholders* da IES.

Dessa forma, a Avaliação Institucional caracterizava-se como um controle da veracidade das informações sobre a gestão administrativa e acadêmica, os programas de ensino, pesquisa e extensão e a infra-estrutura das instituições, relatadas no Formulário Eletrônico, no PDI e nos relatórios de auto-avaliação das IES.

### 3. O sistema brasileiro de avaliação da educação superior após 2003

As prementes críticas da comunidade acadêmica e da sociedade em geral sobre o sistema brasileiro de avaliação da educação superior conduziram o governo a designar em abril de 2003, por intermédio do MEC, a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA), com a finalidade de analisar esse sistema de avaliação e propor alternativas para melhorá-lo. Os estudos da Comissão resultaram no documento *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior*, que foi submetido ao MEC em agosto de 2003 (BRASIL, 2003).

No encaminhamento de suas atividades, a Comissão discutiu e analisou os processos de avaliação da educação superior em vigor e a respectiva legislação, sob a ótica de que a missão da educação superior é a formação plena do cidadão. Portanto, a sua função é a formação acadêmico-profissional para o desenvolvimento econômico e social orientado para a cidadania, a democracia, a justiça social e a qualidade de vida. A interlocução com a comunidade acadêmica e entidades representativas da sociedade, e os depoimentos de autores e atores dos processos e instrumentos de avaliação da educação superior levaram a CEA a concluir que ocorria uma redução do conceito de avaliação. Os processos avaliativos

enfaticavam a supervisão e o controle, e não se constituíam em um sistema de avaliação, por se tratar de uma justaposição de verificação de determinadas condições das IES e dos cursos de graduação, unilateralmente definidas pelo MEC. Essa concepção e prática de avaliação, na qual predominava a função de regulação do Estado sobre as ações das IES e dos cursos de graduação, em detrimento da formação do cidadão e da emancipação institucional, direcionou a CEA a propor a reestruturação do sistema de avaliação da educação superior, de modo a combinar regulação e avaliação educativa interna e externa, com responsabilidade compartilhada entre o Estado, as IES e a sociedade.

Nessa concepção, o SINAES foi criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, e tem como objetivo avaliar as instituições de educação superior, os cursos de graduação e o desempenho acadêmico dos estudantes, com a finalidade de melhorar a qualidade da educação superior, orientar a expansão da sua oferta, e aumentar e promover a eficácia e a efetividade acadêmico-social das instituições. Nesse sentido, os princípios que respaldam a fundamentação conceitual e política e a justificativa operacional do SINAES são: Globalidade; Caráter Público; Respeito à Identidade e à Diversidade de Instituições e Cursos; Participação; e Regulação e Supervisão.

Atendendo ao princípio da Globalidade, a avaliação contempla a análise integrada das estruturas, das relações, do compromisso social, das atividades, das finalidades e da responsabilidade social das IES e de seus cursos. O Caráter Público da avaliação refere-se à disseminação pública dos procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos. No que tange ao Respeito à Identidade e à Diversidade de Instituições e Cursos, apesar de cada IES e curso dever submeter-se ao cumprimento das normas oficiais e a critérios, indicadores e procedimentos gerais de avaliação, eles têm a liberdade de desenvolver processos avaliativos que correspondam às suas necessidades e aos seus objetivos específicos. Ademais, o processo de avaliação requer a Participação dos docentes, dos discentes e do pessoal técnico-administrativo das IES, e da sociedade. Por último, a Regulação e Supervisão vincula os processos de (re)credenciamento de IES, de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação à avaliação (BRASIL, 2004).

O SINAES é coordenado e supervisionado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), que deve propor e avaliar os instrumentos, procedimentos e mecanismos de avaliação, organizar comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e recomendações. Essa Comissão é composta por representantes do INEP, da CAPES, do MEC, do corpo docente e discente das IES, e por membros de notório saber e competência em avaliação e gestão da educação superior. Às IES compete a constituição de Comissão Própria de Avaliação (CPA), encarregada da auto-avaliação institucional e de relatar os resultados ao INEP. As CPAs também devem ter a participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica e de representantes da sociedade.

A operacionalização da avaliação da educação superior se dá por meio de procedimentos e instrumentos diversos, dentre os quais: (i) a Avaliação Institucional: Auto-Avaliação Institucional (AAI) e Avaliação Institucional Externa (AIE); (ii) a Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG); e (iii) o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE).

O foco central do SINAES é a **Avaliação Institucional**. A avaliação das instituições tem por objetivo “identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores”, tendo como roteiro básico as seguintes dimensões centrais: (i) Missão e plano de desenvolvimento institucional; (ii) Políticas de ensino, pesquisa, extensão e pós-graduação; (iii) Responsabilidade social da IES; (iv)

Comunicação com a sociedade; (v) Políticas de pessoal; (vi) Organização e gestão da IES; (vii) Infra-estrutura física; (viii) Planejamento e avaliação; (ix) Políticas de atendimento aos estudantes; (x) Sustentabilidade financeira (BRASIL, 2004). Esse roteiro dimensional é comum a todas as IES, porém, adaptável ao perfil e às especificidades de cada uma.

O processo de Avaliação Institucional é complementado com as informações do Censo da Educação Superior, do Cadastro das Instituições de Educação Superior, das Avaliações dos Cursos de Graduação feitas pelas comissões da SESu e da SEMTEC, da avaliação da Pós-Graduação realizada pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do ENADE. Assim, a Avaliação Institucional visa conhecer os aspectos fortes das IES, identificar as deficiências e suas causalidades, com vistas a estabelecer ações e prover os meios para a melhoria, e atender às funções de regulação externa e auto-regulação.

A **Auto-Avaliação Institucional** é a primeira etapa da avaliação das IES, constituindo-se de um processo permanente, cujo ciclo se completa a cada dois anos, quando os seus relatórios devem ser apresentados ao MEC. Anualmente, porém, são requeridas informações às instituições a fim de alimentar o Cadastro e o Censo da Educação Superior. Os relatórios, depois de discutidos e aprovados pela comunidade diretamente envolvida, tornam-se documentos oficiais e públicos a serem examinados na Avaliação Institucional Externa.

A AAI é de responsabilidade de cada instituição e deve envolver a comunidade interna e membros da comunidade externa, como ex-alunos e representantes da sociedade. Essa avaliação dá ênfase aos processos de ensino, pesquisa e extensão, tendo em vista a concepção de formação de cidadão e a responsabilidade social definidos pelo Projeto Pedagógico Institucional (PPI), e abarca a gestão e a infra-estrutura das instituições.

Desse modo, a AAI é uma avaliação educativa e de auto-regulação por compreender a instituição em suas múltiplas dimensões e aspectos, e por gerar informações para subsidiar decisões direcionadas à melhoria contínua dos processos administrativos e acadêmicos da IES. Essa avaliação não pretende estabelecer *rankings* e classificações de qualquer ordem em nível nacional, ficando as comparações limitadas à esfera interna de cada instituição.

A AAI é complementada pela **Avaliação Institucional Externa**, realizada *in loco*, por comissões de avaliadores externos constituídas por membros cadastrados e capacitados pelo INEP, que examinam informações e documentos, tais como: o PDI; os relatórios da AAI; dados do Censo e do Cadastro da Educação Superior; dados do ENADE; relatórios da ACG; e documentos sobre o (re)credenciamento da IES.

A AIE deve ser coerente com a avaliação interna, na busca da organização, da sistematização e do inter-relacionamento do conjunto de informações, de dados quantitativos e de juízos de valor sobre a qualidade das práticas e da produção teórica da IES. Concomitantemente, ela deve fazer críticas e recomendações à instituição e aos órgãos do governo, por intermédio da CONAES, quanto às providências de ações corretivas e superação de problemas de ordem institucional e de fortalecimento do sistema educacional. Adicionalmente, a fim de gerar informações para a tomada de decisão na busca do fortalecimento ou re-direcionamento das ações, a AIE deve estar voltada aos aspectos específicos, porém relacionada com as estruturas acadêmico-científicas mais amplas da IES. Assim como a AAI, ela não deve perder de vista a dimensão institucional da avaliação, buscando sempre a globalidade.

A **Avaliação dos Cursos de Graduação** “tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes” (BRASIL, 2004), e utiliza procedimentos diversos, sendo o principal a avaliação *in loco*, realizada por Comissões Externas de Avaliação, constituídas por especialistas nas áreas do conhecimento dos cursos sob avaliação. As principais dimensões a

serem considerados por essa avaliação são: (i) o perfil do corpo docente; (ii) as condições das instalações físicas; (iii) a organização didático-pedagógica; (iv) o desempenho dos estudantes no ENADE; (v) os dados do questionário socioeconômico preenchido pelos estudantes; e (vi) os dados atualizados do Censo da Educação Superior e do Cadastro Geral das Instituições e dos Cursos.

A periodicidade da ACG é definida em decorrência das exigências legais para reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação. Esse instrumento de avaliação parece ser o único preservado pelo SINAES, dentre aqueles utilizados para a avaliação da educação superior até 2003, quando era denominado Avaliação das Condições de Ensino; todavia, não há referência clara com relação a isso nos documentos do SINAES.

As avaliações das instituições de educação superior e dos cursos de graduação resultam na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala de cinco níveis, a cada uma das dimensões avaliadas e ao seu conjunto. Os níveis 4 e 5 são indicativos de pontos fortes, os níveis 1 e 2 indicativos de pontos fracos, e o nível 3 indicativo do mínimo aceitável para autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos e (re)credenciamento de instituições.

O SINAES inclui também o **Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes**, que tem como objetivo avaliar o desempenho discente

[...] em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para o ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico da profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento (BRASIL, 2004).

Além disso, esse instrumento de avaliação também levanta o perfil dos alunos dos cursos de graduação e é aplicado com periodicidade trienal a amostras de alunos, ao final do primeiro e do último ano do curso. Compete ao MEC, com base nas recomendações da CONAES, a determinação das áreas e dos cursos, cujos alunos participarão do Exame a cada ano. A situação regular do aluno com relação à participação ou dispensa oficial, é componente curricular obrigatório, inscrito no histórico escolar do estudante.

Os conceitos de desempenho dos alunos no ENADE são expressos em uma escala de cinco níveis, tomando por base padrões mínimos de desempenho pré-estabelecidos por especialistas das diferentes áreas do conhecimento. Todavia, os resultados não são tornados públicos nominal e individualmente, cabendo ao INEP informar exclusivamente a cada aluno o seu resultado individual.

O ENADE propõe-se a ser um instrumento educativo, global e formativo, e tem a intenção de avaliar a efetividade científica e social dos cursos, e de compreender os dinamismos e as tendências das áreas, coerentemente articulado com os outros instrumentos de avaliação. Em síntese, esse Exame visa um acompanhamento longitudinal das ações pedagógicas, articulando aspectos gerais e comuns de cada área e curso, e uma análise sobre a evolução dos processos educativos no que diz respeito à formação cidadã/profissional dos estudantes, ou seja, pretende avaliar o conhecimento agregado pelos alunos no decorrer do curso.

A responsabilidade da realização das avaliações das instituições, dos cursos e dos estudantes é do INEP, cabendo ao MEC tornar público e disponível os resultados. Todavia, para que os resultados das avaliações direcionem ações para melhorar a qualidade da educação superior, deve ser firmado protocolo individual de compromisso entre as IES que

apresentarem resultados insatisfatórios e o MEC, no sentido de as deficiências serem efetivamente sanadas. O não-atendimento a esse protocolo sujeita as IES e os cursos a sanções punitivas previstas na legislação.

#### 4. À guisa de reflexão

A avaliação da educação superior brasileira e as competências para realizá-la acham-se insculpidas em diferentes dispositivos legais desde 1988; no entanto, a sua implementação, em alguns momentos, não alcançou o sucesso esperado. O sistema brasileiro de avaliação da educação superior até 2003 abrangeu a avaliação das IES públicas e privadas e se compunha de diversos instrumentos, que visavam avaliar a educação superior de forma global, abrangendo a infra-estrutura, a gestão, o ensino, a pesquisa e a extensão. No entanto, no que tange aos cursos de graduação e conforme o disposto na meta nº 6 do PNE, esse sistema considerou, nos últimos anos, apenas a avaliação externa conduzida pelo MEC. O fomento aos sistemas de auto-avaliação das IES, como indica a meta nº 7 do PNE, foi ignorado, aliás, existiu na ocasião do PAIUB, mas com ele foi extinto. A única meta do PNE que, na prática, foi perseguida por esse sistema de avaliação, em especial pelo trio “ENC-ACE-AI”, é a de nº 9, pois, os resultados dessas avaliações foram usados primordialmente para subsidiar processos de (re)credenciamento de IES e reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

Diversas razões, decorrentes da maneira como o trio “ENC-ACE-AI” foi orientado em sua gênese, foram responsáveis pelos problemas que ele apresentou, em particular, aqueles relacionados ao seu objetivo precípua de avaliar a qualidade da educação superior. Aparentemente, o MEC não negociou de forma adequada o sistema de avaliação com a comunidade acadêmica, e impôs processos avaliativos teórico e metodologicamente inconsistentes. Ademais, ele sempre divulgou os resultados desse trio como se eles fossem capazes de retratar a qualidade da educação superior.

Com relação ao Exame Nacional de Cursos, nota-se que esse instrumento fazia uma abstração das realidades concretas dos alunos e dos cursos, como se todos tivessem tido as mesmas condições anteriores e os mesmos contextos de ensino-aprendizagem. Ele não considerava os diferentes processos culturais e vivenciais e reduzia os currículos a alguns conteúdos, empobrecendo-os. Em conseqüência, o ENC era um instrumento incapaz de indicar a qualidade do ensino ministrado nos cursos de graduação e, por assim dizer, o valor e o mérito do curso. Diante disso, lembra-se que a avaliação não é uma questão fechada e, em decorrência, que testes padronizados não funcionam para avaliar a qualidade de instituições e cursos, porque, geralmente, eles fornecem um volume de informações menor que aquele realmente necessário colher nesse tipo de avaliação.

A sistemática de avaliação do ENC (i) dava ênfase aos resultados, atribuindo mérito individual às instituições; (ii) provia dados de desempenho predominantemente quantitativos e escalonados, resultando em medida relativa e *ranking*; e (iii) caracterizava-se em uma avaliação de desempenho externa, não devidamente articulada à auto-avaliação das instituições e cursos e aos demais processos avaliativos integrantes do sistema de avaliação da educação superior. Observe-se que testes, cujos resultados baseiam-se apenas no número de acertos dos alunos em uma prova, não servem para aferir a qualidade de cursos de graduação. Uma ampla amostra do conhecimento dos alunos dos cursos de graduação, apesar de parcial e pontual, era conhecida por meio do ENC; porém, tal conhecimento não é suficiente para inferir sobre o valor e o mérito de um curso e, por conseguinte, sobre a sua qualidade. Para

isso, são necessárias outras informações, além daquelas fornecidas pelos resultados desse Exame.

Nesse sentido, cabe a observação de Gadotti (1996), para o qual, a questão da avaliação de objetos educacionais não é apenas uma questão técnica, pois, se assim fosse, o problema seria resolvido acrescentando-se mais técnica e aperfeiçoando-a. Para esse autor, trata-se também de uma questão política, uma vez que “Avaliar pode se constituir num exercício autoritário do poder de julgar ou, ao contrário, pode se constituir num processo e num projeto em que avaliador e avaliado buscam e sofrem uma mudança qualitativa” (p. 1). A indiferença a esses fatores pode ter determinado a inadequação do ENC como instrumento avaliativo, comprometendo tanto as possibilidades de análise, quanto as de interpretação e de julgamento das informações por ele providas. Isso deixa questionamentos quanto a sua utilidade para avaliar a qualidade dos cursos de graduação.

Adicionalmente, na prática do ENC, observa-se um descompasso conceitual, decorrente de uma inadequação entre os objetivos e finalidades propostos e esperados e a metodologia empregada. Nota-se, por primeiro, que houve um dissenso quanto à responsabilidade de as comissões de avaliação definirem os objetivos do Exame, o perfil do profissional desejado, as habilidades e os conteúdos programáticos a serem avaliados, e o tipo de prova a ser aplicada, uma vez que: os objetivos do Exame estão expressos na legislação concernente; o perfil profissional desejado e as habilidades dos egressos estão dispostos nos projetos dos cursos; e, os conteúdos constam nas grades curriculares aprovadas e homologadas pelo MEC quando da autorização do funcionamento dos cursos, e nas Diretrizes Curriculares para os Cursos de Graduação. Em segundo lugar, a diversidade dos elementos, decorrente dos cenários geopolítico, cultural e econômico dos contextos individuais dos cursos, não era levada em consideração na elaboração das provas do ENC e na computação dos conceitos dos cursos.

Há outro descompasso adicional: por um lado, o INEP constituía comissões, por áreas dos cursos, para definir os objetivos do Exame, o perfil profissional desejado, as habilidades e os conteúdos programáticos das provas, e, por assim dizer, a filosofia da avaliação; por outro lado, outro grupo de pessoas elaborava as provas, pois o INEP terceirizava não somente a preparação, a aplicação e a correção das provas, como também a concretização da avaliação dos cursos. Tal descompasso ocasionou situações conflituosas, pois, as comissões que definiam a filosofia do Exame tinham, com muita frequência, percepções teóricas diferentes do grupo de especialistas que elaborava os exames e que concretizava a avaliação. Paradoxal também é o fato de a SESu ter elaborado diretrizes para que as IES tivessem ampla autonomia e flexibilidade ao definirem seus currículos, adequando-os ao contexto e às realidades e necessidades regionais, e o fato de o ENC, ironicamente, ter aplicado as mesmas provas em todo o território nacional, sem considerar as diferenças institucionais e regionais.

Referente à Avaliação das Condições de Ensino realizada até 2003, nota-se ter havido negligência metodológica, principalmente quanto às entrevistas realizadas *in loco* e à análise do contexto dos cursos. Considerando que todo processo avaliativo deve produzir informações exatas, confiáveis e relevantes, uma das formas de assegurar tal requisito é organizar entrevistas e reuniões com uma amostra aleatória dos *stakeholders*, de modo que: o contexto do curso seja detalhado; a identificação dos seus pontos fortes e fracos seja estatisticamente significativa; e os possíveis conflitos de interesse e pressões políticas sejam amenizados. A ACE falhou nesses aspectos. Quando o contexto do curso é examinado de forma superficial, fatores que podem estar influenciando no bom desenvolvimento de suas atividades podem ser ignorados e uma interpretação errônea pode conduzir a resultados e

recomendações igualmente equivocados. A escolha dos informantes e o uso de técnicas adequadas também são aspectos fundamentais na coleta e análise dos dados, de forma a produzir informações exatas, confiáveis e relevantes para atender às necessidades dos *stakeholders* do curso de graduação. Esses cuidados, no entanto, muitas vezes foram negligenciados pelas comissões de Avaliação das Condições de Ensino.

No que se refere à Avaliação Institucional, nota-se ter havido um reordenamento das atividades de avaliação das instituições realizadas pelas Comissões de Especialistas, designadas pelo MEC, conforme previsto na legislação, especificamente, no Decreto nº 2.026/1996. O uso dos resultados da AI foi bastante restrito, uma vez que servia apenas para subsidiar decisões do MEC com relação ao (re)credenciamento das IES.

Observe-se que, afóra as características próprias de cada processo avaliativo, o trio “ENC-ACE-AI” era predominantemente quantitativista. Ele apoiava-se na aplicação e no tratamento de questionários e formulários, voltados para fatores que envolviam o processo ensino-aprendizagem e à avaliação dos recursos e da infra-estrutura das instituições e cursos. As informações apresentadas nos relatórios, de uma forma geral, recebiam pouco tratamento analítico-interpretativo, e os dados relativos às diferentes dimensões compunham um agregado de informações pouco relacionadas entre si.

Em cada um desses três instrumentos a avaliação desempenhou papel distinto. Existiam nítidas diferenças de metodologias e de resultados. Os seus propósitos nem sempre foram claros e, muitas vezes, os resultados originados por eles não eram confiáveis. Mas, objetivos comuns existiam e eram claros: os três instrumentos de avaliação tinham a função de fornecer informações ao sistema, seja ele Estado, instituição ou sociedade, e pretendiam aferir a qualidade das instituições e dos cursos de graduação.

Em síntese, esses três instrumentos de avaliação descreviam e quantificavam variáveis. O processo avaliativo tinha intrínseco o paradigma do neoliberalismo do novo Estado Avaliador, que é mais preocupado em aferir o uso eficiente dos recursos destinados à educação do que em analisar a eficácia pedagógica, a efetividade social e a relevância dos programas educacionais. Por conseqüência, as avaliações tinham, preponderantemente, a incumbência de controlar e fiscalizar as IES e os cursos, e serviam para guiar o governo em suas decisões relativas às políticas regulatórias do sistema educacional, mais propriamente, nas decisões relativas ao (re)credenciamento de IES e ao reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação. Além disso, essas avaliações tinham caráter punitivo, por exemplo: o curso era ameaçado de ter o seu reconhecimento suspenso após registrar um conceito Insuficiente na Avaliação das Condições de Ensino, na dimensão corpo docente, e três conceitos D ou E consecutivos no ENC, apesar de os resultados dessas avaliações terem sido, muitas vezes, duvidosos quanto a sua justeza e confiabilidade.

Comparando o SINAES com o sistema de avaliação da educação superior, representado pelo trio “ENC-ACE-AI”, à primeira vista, verificam-se avanços políticos, teóricos e conceituais na avaliação. A exemplo, os documentos relativos ao trio não apresentam claramente um *background* teórico e um conceito de avaliação, mas, levam implícita a avaliação somativa e a regulação. O documento base do SINAES, além de distinguir avaliação de regulação, externaliza os conceitos de integração e de participação, dá ênfase ao aspecto formativo e à globalidade da avaliação e estabelece que os seus resultados devem ser úteis para o processo decisório, uma vez que o SINAES deve:

[...] 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, tendo por



finalidade produzir informações para subsidiar decisões [...] de caráter político, pedagógico e administrativo, melhoria institucional, autorregulação, emancipação, elevação da capacidade educativa e do cumprimento das demais funções públicas (BRASIL, 2003, p. 61).

A Lei nº 10.861 corrobora essa intenção ao entender a avaliação da qualidade da educação superior como um processo educativo-emancipatório, articulado com a função de regulação, porém, construído coletivamente entre agentes da comunidade acadêmica, do governo e da sociedade, em decorrência das políticas públicas da educação superior e dos projetos pedagógicos das IES e dos cursos.

Esse horizonte indica que o SINAES resgatou os princípios de avaliação institucional preconizados pelo PAIUB, que, verifica-se, têm orientado as diretrizes da avaliação da educação superior brasileira desde a década passada, apesar de o trio “ENC-ACE-AI”, em diversos aspectos, não ter atendido a alguns desses princípios. Recorde-se que os princípios do PAIUB foram discutidos e acordados entre os *stakeholders* da educação superior e apresentam, na sua essência, visível conotação com os critérios e padrões de avaliação educacional do *Joint Committee* (1994).

A concepção de avaliação, explicitada pelo PAIUB e resgatada pelo SINAES, pode dar maior viabilidade técnica e política aos processos avaliativos atualmente vigentes, porque a implementação deles, conforme a legislação, se dá com o envolvimento e a participação democrática de membros do MEC, da comunidade educativa e demais *stakeholders* da educação superior. Com relação aos resultados do SINAES, além de subsidiar as decisões do MEC sobre o (re)credenciamento de IES e o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação, também devem ser úteis para guiar decisões no sentido de melhorar a qualidade da educação superior.

Não obstante a configuração apresentada surge um questionamento: Os processos de avaliação do SINAES realmente são uma alternativa viável para avaliar a qualidade da educação superior? A respeito têm-se algumas considerações.

No caso do ENC existia uma indefinição de papéis: o aluno era, ao mesmo tempo, avaliado e avaliador; porém, não havia uma distinção clara do tipo de avaliador que ele era, interno ou externo. A avaliação que o aluno fazia não era voluntária, o que pode ser um dos fatores que distorciam os resultados, pois ao realizar a prova, o aluno recalava sentimentos positivos e/ou negativos, acumulados durante o curso. O ENADE não traz consigo esse mesmo problema? A propósito, mesmo sendo o ENADE realizado com um grupo aleatório de alunos, eles podem, igualmente como ocorria com o ENC, não assumir compromisso com o processo avaliativo, a menos que o grupo de alunos seja conscientizado da importância dessa avaliação e que seja colocado de forma explícita quando o aluno é o avaliado e quando ele é o avaliador. O ENADE, assim como foi o ENC, também é obrigatório, pois a amostra escolhida precisa fazer o exame: não é uma adesão voluntária, onde o aluno se inscreve e participa espontaneamente. E ainda, resultados mais precisos e justos poderiam ser alcançados pelo ENADE se a amostra fosse efetivamente tirada de um grupo de alunos voluntários, e se esses alunos fossem sensibilizados da importância do processo e preparados para avaliar e serem avaliados.

## 5. Considerações finais

A implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, de forma articulada, integrada, global, formativa e qualitativa dos acontecimentos, situações e programas educacionais das IES, a partir do roteiro básico de dimensões estabelecido pela

legislação, exige: em primeiro lugar, um pluralismo de métodos qualitativos e quantitativos; e, em segundo lugar, uma estrutura logística ampla e um estudo detalhado da viabilidade técnica, política e financeira da avaliação.

Nessa direção, maior atenção analítica deverá ser dada à metodologia, às técnicas e instrumentos adotados pelo SINAES, visto existirem poucos resultados de sua operacionalidade. É preciso que o novo sistema de avaliação proposto, em especial o quarteto “AAI-AIE-ACG-ENADE”, seja endossado por uma análise sistemática para verificar se ele aperfeiçoa as bases teóricas, conceituais e metodológicas do sistema brasileiro de avaliação da educação superior vigente até 2003, e se ele é capaz de avaliar a qualidade da educação superior, uma vez ser esse o seu propósito proeminente.

Em resumo, os avaliadores precisam estar atentos aos aspectos históricos da avaliação da educação superior brasileira, em especial aos seus fundamentos filosóficos e às suas orientações conceituais, pois sem esse *background*, enganos do passado podem se repetir e a construção de processos de avaliação úteis para a melhoria das políticas e do sistema educacional pode não se sustentar, e, tampouco, os processos servirem para avaliar a qualidade da educação superior.

## 6. Referências bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRASIL. **Decreto nº 2.026**, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. Disponível em: <http://www.proleihistorico.inep.gov.br/prolei/pesquisar.do>. Acesso em 03 mar. 2004.

BRASIL. **Decreto nº 3.860**, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Disponível em: <http://prolei.cibec.inep.gov.br/prolei/>. Acesso em: 03 mar. 2004.

BRASIL. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/legis/default.shtm>. Acesso em: 14 out. 2002.

BRASIL. **Lei nº 10.861**, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/legis/default.shtm>. Acesso em: 20 abr. 2004.

BRASIL. **Lei nº 9.131**, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial** [da] República Federativa do Brasil, Edição extra, 25 nov. 1995. p. 19257 Disponível em: <http://www.proleihistorico.inep.gov.br/prolei/>. Consulta em 03 mar. 2004.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial** [da] República Federativa do Brasil, ano CXXXIV, n. 248, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/legis/default.shtm>. Acesso em: 14 out. 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Manual do provão**: Provão 2003: sistema de avaliação da educação superior. Brasília: MEC/INEP, 2002. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 22 ago. 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **DAES. Manual geral de avaliação das condições de ensino**. Brasília: MEC/INEP, 2002. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 22 ago. 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. DAES. **Manual de avaliação institucional**: centros universitários. Brasília: MEC/INEP, 2002. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 22 ago. 2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação**, 2001. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/acs/pdf/pne.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria MEC nº 2.051**, de 09 de julho de 2004. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. **Diário Oficial** [da] República Federativa do Brasil, ano CXXXIX, n. 132, 12 jul. 2004. Seção 1, p. 12. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/legis/default.shtm>>. Acesso em: 20 jul. 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Superior. Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES**: Bases para uma nova proposta de avaliação da Educação superior. Brasília: MEC/SESu/CEA, ago. 2003. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 04 set. 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Superior. **Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB**. 1994.

GADOTTI, M. Concepção dialética da avaliação. In: DEMO, P. **Avaliação qualitativa**. 5. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION. **The program evaluation standards**: how to assess evaluations of educational programs. 2. ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994.

TAYLOR, F. **Princípios de Administração Científica**. São Paulo: Atlas, 1990.

TYLER, R. W. **Princípios básicos de currículo e ensino**. 9. ed. Porto Alegre: Globo, 1986.