



PROCESSOS AVALIATIVOS E QUALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: INSTRUMENTOS E INDICADORES

Marcel André Valluis¹

RESUMO

Este artigo pretende discutir os processos de avaliação e a qualidade da Educação Superior no Brasil, sobretudo nos últimos anos, nos quais se tem observado sua massificação. As transformações na área da Educação são inexoráveis e não se podem fazer estudos sobre ela sem se falar sobre avaliação. Nos dias atuais os processos avaliativos, principalmente no campo educacional, têm assumido um papel de relevância e políticas de avaliação e reformas estão relacionadas a metas socioeconômicas. As IES (Instituições de Educação Superior) devem estar preparadas para este novo cenário. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), criado em 2004, possui uma série de instrumentos avaliativos cujos resultados devem possibilitar que seja traçado um panorama da qualidade dos cursos e instituições de IES no Brasil. As avaliações da Educação Superior, cuja oferta de cursos abre-se a uma multiplicidade de áreas do conhecimento, tornam-se fundamentais para garantir a qualidade da crescente expansão desse ensino. Estes processos avaliativos são coordenados e supervisionados pela

¹ Mestrando em Educação pela Universidade Católica de Santos - UniSantos; Especialista em Educação pela Universidade Nove de Julho – Uninove; Especialista em Psicopedagogia pela Faculdade de Educação, Ciências e Letras Don Domênico; Graduado em Administração pela Universidade Mackenzie

Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) e sua operacionalização é de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). O Ministério da Educação (MEC) e o Inep utilizam índices que são divulgados anualmente e que indicam como está a qualidade dos cursos de graduação no País.

ABSTRACT

This article discusses the evaluation processes and the quality of Higher Education in Brazil, especially in recent years, which has been observed in its mass. Transformations in Education are inexorable and can not do studies on it without talking about assessment. Nowadays evaluation processes, especially in the educational field, have assumed a role of relevance and evaluation policies and reforms are related to socioeconomic goals. HEIs (Higher Education Institutions) must be prepared for this new scenario. The National System of Higher Education Assessment (Sinaes), created in 2004, has a series of evaluative instruments whose results should enable tracing is an overview of the quality of courses and institutions HEIs in Brazil. Evaluations of Higher Education, which offer courses open to a multitude of areas of knowledge become crucial to ensure the quality of the expansion of this teaching. These evaluation processes are coordinated and supervised by the National Assessment of Higher Education (CONAES) and its operation is the responsibility of the National Institute for Educational Studies Teixeira (Inep). The Ministry of Education (MEC) and Inep use indexes that are published annually and that indicate how is the quality of graduate programs in the country.

1. Qualidade e Avaliação na Educação Superior

De acordo com o documento-referência publicado pela CONAE (Conferência Nacional de Educação – 2014) em 2013, que trata da do PNE (Plano Nacional de Educação) e a articulação do Sistema Nacional de Educação:

“A qualidade da educação almejada deve ser definida em consonância com o projeto social que deverá orientar a construção de uma política nacional. A educação deve ser compreendida como espaço múltiplo em que diferentes atores, ambientes e dinâmicas formativas se inter-relacionam e se efetivam por processos sistemáticos e assistemáticos. A educação é intrinsecamente articulada às relações sociais mais amplas, podendo contribuir para sua manutenção, como para sua transformação.”

Não obstante, a avaliação tem constituído um tema de constantes estudos e debates na área da educação, despertando, atualmente, um interesse de análise que ultrapassa os limites do espaço pedagógico (CUNHA, 2005).

Segundo a autora:

“Nos discursos oficiais, a avaliação, especialmente, desde a segunda metade da década de noventa, vem marcada pela lógica da eficiência, da qualidade e das competências a serem construídas. [...] Assim, avaliação e qualidade passam a ser sinônimos de responsabilidade social do Estado, assumindo ele, uma posição gerencial, com estratégias de ação modeladas em um processo produtivo, fundados numa lógica excludente de mercado, em que “a competitividade, o consumo, a confusão dos espíritos e o globalitarismo” (M.Santos, 2000) habitam e comandam a vida das nações. [...] O Ministério da Educação, no Brasil, sob o discurso de tentar compreender a desigualdade no ensino presente nas escolas e instituições, atribui-se o direito de implantar processos avaliativos nos diferentes níveis e sistemas de escolarização. Em decorrência de resultados da aprendizagem dos alunos, pretende-se avaliar hoje o conjunto do sistema educacional.”

Demo (2012) cita que qualidade aponta para a dimensão de intensidade, diferentemente de quantidade, que aponta para o horizonte da extensão. Para o autor, é equívoco pretender confronto dicotômico entre qualidade e quantidade, pela razão de que ambas as dimensões fazem parte da realidade e da vida.

Segundo Tubino (1997) o debate da qualidade tem atingido todos os setores da sociedade e, nessa expectativa, a educação e a universidade não poderiam se omitir como palcos obrigatórios das discussões acadêmicas.

Já Dias Sobrinho (1995) ressalta que a noção de qualidade é uma construção social, variável conforme os interesses dos grupos organizados dentro e fora da universidade. Segundo o autor, os juízos de valor poderão divergir conforme os grupos e segmentos considerem que a universidade responde ou não às suas respectivas prioridades e demandas.

Segundo a norma ISO 9000², a qualidade é definida como a “aptidão de um conjunto de características intrínsecas para satisfazer exigências” e o que se vê, na prática, é que qualidade corresponde à satisfação dos clientes, ou seja, os seus beneficiários devem ser os clientes de uma organização.

Ainda segundo Demo (2012), por mais que se possa admitir qualidade como algo “mais” e mesmo “melhor” de quantidade, no fundo uma jamais substitui a outra, embora sempre seja possível preferir uma à outra.

Destarte, fazendo uma análise sobre a qualidade educativa, Dias Sobrinho (1995) reforça a ideia de que ela seja sempre concernida pela qualidade social, relativa à qualidade da sociedade que queremos para hoje e projeta-se para as próximas gerações. Para Dias Sobrinho:

“A qualidade deve ser buscada na dinâmica integradora das diversas esferas e estruturas internas e nas relações entre elas e a sociedade. A qualidade deve ser compreendida nos dinamismos das ações educativas que buscam a realização de um conjunto de propostas e compromissos que no interior da universidade se articulam e se organizam em formas e conteúdos mais ou menos coerentes. Nesse sentido, a qualidade é fortemente concernida pelas prioridades, pelas diretrizes políticas de inserção, compromissos e projetos sociais dos departamentos, dos institutos, das faculdades, dos centros, não só nas suas dimensões específicas, mas, sobretudo nas suas relações dentro das áreas, com um conjunto da universidade e com a sociedade mais ampla.”

Demo (2012) ressalta que a qualidade tem a ver com profundidade, perfeição, principalmente com a participação e criação. Está mais para o ser do que para o ter. Segundo Demo:

“É possível aplicar, metaforicamente, o termo a coisas ou formar dados. Um diamante pode ser de qualidade se, comparado a outros, for mais puro, mais perfeito. Um clima, por ser mais completo e

² ISO 9000 é o conjunto de Normas que visam padronizar e melhorar continuamente a qualidade dos produtos e serviços oferecidos pelas empresas no mundo inteiro. O foco principal é o cliente: atendimento na íntegra e em conformidade com requisitos especificados, bem como sua crescente satisfação.

equilibrado, apresentaria qualidade superior a outro marcado por características de excessiva instabilidade, por exemplo. Nesse caso, qualidade significa a perfeição de algo diante da expectativa das pessoas. Todavia, o termo aplica-se mais propriamente à *ação humana*, até o ponto de defini-lo como o *toque humano* na quantidade ou na realidade como tal. Isso se deve à sua ligação com a intensidade. Com efeito, somente poderia ser intenso aquilo que tem a marca do homem, por ser questão de vivência, consciência, participação, cultura e arte. Podemos resumir no desafio de *construir e participar*.”

De acordo com a CONAE:

“Outro aspecto fundamental para a promoção e garantia da educação de qualidade é a avaliação, não apenas da aprendizagem, mas também dos fatores que a viabilizam, tais como: políticas, programas, ações, de modo que a avaliação da educação esteja embasada por uma concepção de avaliação formativa que considere os diferentes espaços e atores, envolvendo o desenvolvimento institucional e profissional, articulada com indicadores de qualidade. É preciso pensar em processos avaliativos mais amplos, vinculados a projetos educativos democráticos e emancipatórios, contrapondo-se à centralidade conferida à avaliação como medida de resultado e que se traduz em instrumento de controle e competição institucional.

A política nacional de avaliação da educação deve estar articulada às iniciativas dos demais entes federados, contribuindo, significativamente, para a melhoria da educação. A avaliação deve ser sistêmica, compreendendo os resultados escolares como consequência de uma série de fatores extraescolares e intraescolares, que intervêm no processo educativo. Para tanto, faz-se necessária a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e a consolidação de Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e Pós-graduação, como políticas de Estado.” (CONAE, 2013)

Pode-se entender, portanto, que a qualidade represente o desafio de fazer história humana com o objetivo de humanizar a realidade e a convivência social. A qualidade da educação superior no Brasil tem sido medida através de avaliações periódicas de cursos e de Instituições de Educação Superior, de acordo com a lei, e se utiliza de procedimentos e critérios que abrangem os diversos fatores que indicam a qualidade e a eficiência inerentes às suas atividades, como ensino, pesquisa e extensão.

Ainda segundo a CONAE:

“Quanto à qualidade, é um conceito complexo, que pressupõe parâmetros comparativos para o que se julga uma boa ou má qualidade nos fenômenos sociais. Na condição de um atributo, a qualidade e seus parâmetros integram sempre o sistema de valores da sociedade, sofrem variações de acordo com cada momento histórico, de acordo com as circunstâncias temporais e espaciais. Por ser uma construção humana, o conteúdo conferido à qualidade está diretamente vinculado ao projeto de sociedade, relacionando-se com o modo pelo qual se processam as relações sociais, produto dos confrontos e acordos dos grupos e classes que dão concretude ao tecido social em

cada realidade. Numa educação emancipadora, o sentido de “qualidade” é decorrente do desenvolvimento das relações sociais (políticas, econômicas e culturais) e sua gestão deve contribuir para o fortalecimento da educação pública e privada, construindo uma relação efetivamente democrática. A educação de qualidade visa à emancipação dos sujeitos sociais e não guarda em si mesma um conjunto de critérios que a delimite. É a partir da concepção de mundo, sociedade e educação que a escola procura desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes para encaminhar a forma pela qual o indivíduo vai se relacionar com a sociedade, com a natureza e consigo mesmo. A “educação de qualidade” é aquela que contribui com a formação dos estudantes nos aspectos culturais, antropológicos, econômicos e políticos, para o desempenho de seu papel de cidadão no mundo, tornando-se, assim, uma qualidade referenciada no social. Nesse sentido, o ensino de qualidade está intimamente ligado à transformação da realidade. Como prática social, a educação tem como *locus* privilegiado, mas não exclusivo, as instituições educativas, espaços de garantia de direitos. Para tanto, é fundamental atentar para as demandas da sociedade, como parâmetro para o desenvolvimento das atividades educacionais. Como direito social, avulta, de um lado, a defesa da educação pública, gratuita, laica, democrática, inclusiva e de qualidade social para todos/as e, de outro, a universalização do acesso, a ampliação da jornada escolar e a garantia da permanência bem-sucedida para crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, em todas as etapas e modalidades, bem como a regulação da educação privada. “Este direito se realiza no contexto desafiador de superação das desigualdades e do reconhecimento e respeito à diversidade.” (CONAE, 2013)

Os processos avaliativos, atualmente, cuja oferta de cursos superiores abre-se a uma multiplicidade de áreas do conhecimento, tornam-se fundamentais para garantir a qualidade da crescente expansão desse ensino. A qualidade da Educação Superior não deve ser mensurada em um único momento, tampouco aferida sob uma única medida. É necessário que se tenha conhecimento de todo o processo antes, durante e depois de sua conclusão. Quando se avalia um curso superior, pretende-se saber se ele está em consonância com as expectativas que se espera para a formação de seus alunos egressos, que se tornarão profissionais em um mercado de trabalho cada vez mais competitivo.

Segundo Tachizawa e Andrade (1995):

“Num mundo cada vez mais competitivo e globalizado, os desafios enfrentados são crescentes e complexos, razão pela qual as instituições de ensino necessitam de critérios objetivos para avaliar em que medida tais organizações estão preparadas para responder a esses desafios. [...] Atingir os mais altos níveis de desempenho requer um enfoque executado voltado para a melhoria contínua. A expressão melhoria contínua refere-se tanto a melhorias incrementais quanto a melhorias revolucionárias (inovação). A melhoria precisa estar impregnada no modo de funcionamento da IES porque a melhoria é parte do trabalho do dia-a-dia de todos os segmentos organizacionais;

o processo de melhoria busca eliminar os problemas em suas origens e- a melhoria é motivada pelas oportunidades de executar melhor uma atividade, bem como pelos problemas que precisam ser corrigidos.

O sistema de avaliação da educação superior deve ter o intuito de garantir a melhoria efetiva da qualidade das Instituições de Educação Superior e, por isso, foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

Dias Sobrinho, 2003 (*apud* Nunes 2012) cita que [...] “as funções de avaliação estão ligadas à regulação e controle”.

Ristoff, 2003 (*apud* Nunes, 2012) apresenta algumas definições sobre avaliação na perspectiva de diversos autores:

- a) Avaliação é um processo para determinar até que ponto os objetivos educacionais foram realmente alcançados. (Ralph Tyler, 1950);
- b) Avaliação é a coleta de informações com vistas à tomada de decisão. (Cronbach, 1963);
- c) A investigação sistemática do valor do mérito de algum objeto. (Joint Committe on Standards for Evaluation, 1981);
- d) Avaliação educacional é o estudo concebido e conduzido para ajudar o público a julgar e a aperfeiçoar o valor de algum objeto educacional. (Daniel Stufflebean, 1993 – Evaluation Models);
- e) A avaliação é uma atividade que tem por função alterar e iluminar a busca de objetivos programáticos. (citado por Robert Floden et tal., 1983, em Rationality to Ritual);
- f) Estudo orientado para a tomada de decisões. Seu uso deve ser proativo (para aperfeiçoar um programa) e também retroativo (para julgar o seu valor). (Stufflebean, 1983);

- g) Estudos realizados para determinar se uma dada instituição e seus autores estão aptos a desempenhar as funções sociais para as quais foram designados. (Stufflebean, 1983);
- h) Não existe uma maneira correta de definir avaliação, uma maneira que, se encontrada, poria fim à argumentação sobre como ela deve proceder e quais são os seus propósitos. Entendemos que as definições de avaliação são construtos mentais humanos, cuja correspondência com alguma realidade não é importante e não deve ser importante. (Egon Guba e Yvone Lincoln, 1989 – Fourth Generation Evaluation);
- i) Avaliação é o processo através do qual se determina mérito, a importância, ou o valor das coisas. (Michel Scriven, 1991 – Evaluation Thesaurus);
- j) A avaliação institucional é um empreendimento sistemático que busca a compreensão da universidade, pelo reconhecimento e pela integração de suas diversas dimensões. (José Dias Sobrinho, 1995 – Avaliação Institucional: teoria e experiências);
- k) A avaliação institucional... é um empreendimento que busca a promoção da tomada de consciência sobre a instituição. Seu objetivo é melhorar a universidade. A autoconsciência institucional constitui importante subsídio para o processo da tomada de decisão, tanto em nível individual quanto em nível coletivo, da instituição como um todo, com vistas ao seu aperfeiçoamento, e tem como ponto de fundamental importância a intensa participação de seus membros tanto da forma de encaminhar a avaliação na identificação de critérios e procedimentos, como na forma de utilizar os resultados. (Isaura Belloni et al., 1995 – Avaliação Institucional da Universidade de Brasília);

- l) Como definimos a avaliação e que nome dar a uma avaliação específica são questões que precisam ser discutidas, clarificadas e negociadas. O que não é negociável é que a avaliação esteja baseada em dados. (Michel Quinn Patton, 1997 – Utilization – Focused Evaluation);
- m) A avaliação é um processo permanente e um instrumento de aprendizagem organizacional que tem por objetivo o alcance dos objetivos. (Sandra Trice Gray, 1998 – Evaluation with Power).

Dias Sobrinho (1995) cita que não há outra instituição mais habituada à avaliação do que a escola, em qualquer dos seus níveis e independente de sua natureza jurídica. Segundo o autor, a exigência da avaliação tem crescido na mesma proporção em que aumenta a crise das universidades.

O que se tem pretendido, ultimamente, é uma melhoria contínua na educação superior brasileira em busca de mais qualidade. O conceito de melhoria contínua está fundamentado na filosofia japonesa Kaizen³ e pressupõe a existência de desafios, a capacidade de identificar as causas dos problemas e implementar soluções.

De acordo com Tachizawa e Andrade (1995), em relação à melhoria contínua à qualidade das IES:

“Atingir os mais altos níveis de desempenho requer um enfoque bem executado voltado para a melhoria contínua. A expressão melhoria contínua refere-se tanto a melhorias incrementais quanto a melhorias revolucionárias (inovação) A melhoria precisa estar impregnada no modo de funcionamento da IES porque:

- a melhoria é parte do trabalho do dia-a-dia de todos os segmentos organizacionais;

- o processo de melhoria busca eliminar os problemas em suas origens;

- a melhoria é motivada pelas oportunidades de executar melhor uma atividade, bem como pelos problemas que precisam ser corrigidos.

³ Kaizen é uma palavra de origem japonesa com o significado de melhoria contínua, gradual, na vida em geral (pessoal, familiar, social e no trabalho).

2. Políticas de Avaliação da Educação Superior no Brasil

A questão da qualidade da Educação Superior foi citada algumas vezes na Constituição de 1988: no art. 206, que faz referência a que toda educação será prestada com o princípio de garantia do padrão de qualidade; no art. 209 cujo texto ressalta que a avaliação da qualidade será efetivada pelo poder público; no art. 211 que trata de um padrão mínimo de qualidade de ensino que deverá ser equalizado por um sistema federal de ensino e o art. 212 que trata de um plano nacional de educação que deve conduzir à melhoria da qualidade de ensino. Desta forma, positiva-se a garantia de qualidade e expansão da educação.

A Lei 10.172, de 2001, instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) que tem como principal objetivo melhorar o ensino em todos os seus níveis. Em se tratando de políticas públicas, este sistema normativo revela um modelo de intervenção do Estado no que diz respeito à educação brasileira. Destarte, as políticas de avaliação têm como base as especificações da política geral. Entretanto, é preciso que, efetivamente, os mecanismos propostos sejam realizados como meio de se concretizar uma educação de qualidade.

A Constituição Federal evidencia políticas públicas que tratem do direito à educação, assim como a necessidade da melhoria da qualidade do ensino. É preciso, pois, que se encontrem mecanismos para sua efetividade material e não somente formal, diante de critérios que possam ultrapassar os requisitos de mercado, em oposição a uma concepção restrita relacionada aos serviços de educação prestados. A preocupação com a necessidade contínua da melhoria dos padrões de qualidade na educação é uma grande conquista nos dias atuais.

O Brasil vive um momento de massificação da educação superior e observa-se que haja uma tendência de aumento quantitativo sem, entretanto, haver qualidade na mesma proporção. Além disso, em um mundo globalizado,

que exige ações e respostas rápidas, é preciso formar cidadãos mais preparados e qualificados para um novo tempo. Segundo Libâneo (2003):

O ensino deve contribuir para:

- a) Formar indivíduos capazes de pensar e de aprender permanentemente (capacitação permanente) em um contexto de avanço das tecnologias de produção, de modificação da organização do trabalho, das relações contratuais capital-trabalho e dos tipos de emprego;
- b) Prover formação global que constitua um patamar para atender à necessidade de maior e melhor qualificação profissional, de preparação tecnológica e de desenvolvimento de atitudes e disposições para a vida numa sociedade técnico-informacional;
- c) Desenvolver conhecimentos, capacidades e qualidades para o exercício autônomo, consciente e crítico da cidadania;
- d) Formar cidadãos éticos e solidários.

Pensar o papel da universidade nos dias atuais implica, portanto, levar em conta questões sumamente relevantes e, desta forma, a verificação dos padrões de qualidade de ensino torna-se um desafio para a educação superior que forma tais profissionais que deverão estar qualificados para este novo tempo.

Não obstante, mister salientar que, semanticamente, não haja uma definição exata para a expressão “qualidade em educação” e, desta forma, dependendo da área, qualidade pode ter significados diferentes.

Simon Schwartzman, em entrevista concedida à Revista Educação, quando perguntado se é possível massificar e educação superior sem perder a qualidade respondeu:

“É claro que essas instituições perdem em qualidade. Há tentativas de reverter isso, mas é óbvio que estudar em uma butique é muito melhor do que estudar em uma loja massificada. Algumas faculdades particulares seguem o caminho de criar suas "butiques": com salas pequenas, poucos alunos, maior contato com os professores, que são

de tempo integral, mas caríssimas. E os alunos de classes mais altas já estão preferindo essas universidades às públicas. Em áreas como Direito, Administração - em especial em áreas ligadas a negócios - as universidades privadas estão ocupando um espaço muito importante.”

O termo avaliação permite uma série de significados quando se trata de educação superior, entretanto, geralmente, está ligada à busca por medição e ponderação. Isto significa que as medidas podem indicar o rendimento de um aluno ou de uma determinada turma e podem, também, ser usadas para contribuir ou subvencionar ações futuras. A ideia de avaliação está atrelada a um julgamento de valores sobre determinadas características evidenciadas, sendo possível que tais valores estejam baseados, de forma parcial, em dados quantitativos.

Os resultados das avaliações da educação superior contextualizam um cenário político que subsidiam ações, uma vez que as questões relativas à avaliação estão relacionadas às tomadas de decisões nas IES e estas decisões requerem conhecimento e juízo de valores pautados em análise de dados. A avaliação da educação superior está ligada a resultados quantitativos, direcionados à checagem de aprendizagem.

Não obstante, as avaliações educacionais são aplicadas em contextos socioculturais diversificados, em função da extensão territorial do Brasil e, portanto, dever-se-ia refletir melhor sobre os atores, a organização, as metas e aqueles que farão as análises dos dados.

Com relação à avaliação de cursos, Nunes (2012) ressalta que:

“Formalmente, a avaliação de cursos segue rito semelhante ao da avaliação institucional, excetuando-se o fim a que se destina. As Comissões devem analisar três dimensões previstas na Lei do Sinaes, relativas à Organização Didático-Pedagógica, ao Corpo Social (Docentes, Discentes e Coordenação do curso) e às Instalações Físicas. O diferencial no caso das avaliações de cursos são os desdobramentos dos instrumentos de avaliação, que possuem regras distintas para o ingresso (autorização) e à permanência (reconhecimento/renovação). Além disso, nos casos dos cursos de Direito, Medicina, Psicologia e Odontologia as respectivas corporações profissionais se manifestam concomitantemente à avaliação. Esta regra vem sendo estendida para cursos de outras áreas, para qual o MEC tem manifestado o interesse de

chamar as demais corporações profissionais para compor a relação de avaliação.”

3. O Sinaes e a Conaes

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) foi criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 e é formado por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. O Sinaes avalia todos os aspectos que giram em torno desses três eixos: o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações e vários outros aspectos.

O Sinaes possui uma série de instrumentos complementares como a auto-avaliação, organizada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) de cada IES, a avaliação externa, o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), a avaliação dos cursos de graduação e os instrumentos de informação (Censo e Cadastro). Os resultados das avaliações devem possibilitar que seja traçado um panorama da qualidade dos cursos e instituições de IES no País. Os processos avaliativos são coordenados e supervisionados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) e a operacionalização é de responsabilidade do Inep.

De acordo com Trindade (2007):

“O processo de disseminação e implantação do Sinaes se construiu em interação permanente com as IES vinculadas ao governo federal (públicas e privadas), com entidades coletivas de reitores e dirigentes de IES, associações acadêmicas e entidades da sociedade Civil. Recuperar⁵ e fortalecer a cultura de avaliação no campo da educação superior tornou-se uma prioridade para a Conaes que buscou disseminar por todos os meios: reuniões, colóquios, palestras, seminários, debates, circulação de documentos de diretrizes, metodologias e instrumentos, informes e portal eletrônico, conferências, palestras, painéis, debates e difusão de artigos.”

Os dados e as informações obtidos com o Sinaes são utilizados pelas IES, para orientação da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social; pelos órgãos governamentais para orientar políticas públicas e pelos estudantes, pais de alunos, instituições acadêmicas e o público em geral, para orientar suas decisões quanto à realidade dos cursos e das instituições.

De acordo o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, o processo de avaliação proposto pelo Sinaes leva em consideração aspectos como ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, gestão da instituição e corpo docente. O Sinaes reúne, ainda, dados e informações do Enade e das avaliações institucionais e dos cursos.

As informações obtidas através do processo de avaliação devem ser utilizadas para orientação institucional das IES e para embasar políticas públicas relativas à educação superior. Os dados coletados também são úteis para a sociedade, especialmente para os alunos que os tomam como referência quanto às condições de cursos e de IES.

O Sinaes considera que a avaliação institucional não tenha um fim em si mesmo, mas que faz parte de um sistema de políticas públicas em relação à educação superior, sobretudo em um momento de massificação e de expansão que tem permitido a democratização ao seu acesso.

Segundo Nunes (2012), o Sinaes instituiu o seguinte tripé avaliativo:

1. Avaliação institucional, que se opera por meio do credenciamento e credenciamento de Instituições de Educação Superior;
2. Avaliação de Cursos, que se divide nas autorizações de cursos, nos seus reconhecimentos e renovações de reconhecimentos;
3. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), que avalia o desempenho dos estudantes dos cursos de graduação.

Estas avaliações devem se estruturar em estandartes definidos pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação

Superior (Conaes), órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sinaes, sistematizados em Instrumentos de Avaliação elaborados pelo Inep.

Os objetivos do Sinaes são identificar mérito e valor das instituições, áreas, cursos, programas, nas dimensões de ensino, pesquisa, extensão, gestão e formação; melhorar a qualidade da educação superior, orientando a expansão da oferta e promover a responsabilidade social das IES, respeitando a identidade institucional e a autonomia.

Segundo o Inep, o Sinaes está fundamentado nas avaliações institucional, de cursos e de estudantes. A Avaliação Institucional, interna e externa, considera 10 dimensões:

1. Missão e Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI);
2. Política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão;
3. Responsabilidade social da IES;
4. Comunicação com a sociedade;
5. As políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e técnico-administrativo;
6. Organização de gestão da IES;
7. Infraestrutura física;
8. Planejamento de avaliação;
9. Políticas de atendimento aos estudantes;
10. Sustentabilidade financeira

A avaliação dos cursos será realizada analisando-se 3 dimensões:

1. Organização Didático-Pedagógica;
2. Perfil do Corpo Docente;
3. Instalações físicas.

Ainda segundo o Inep, a avaliação dos estudantes feita através do Enade deve ser aplicada periodicamente aos alunos de todos os cursos de

graduação, ao final do primeiro e do último ano de curso. A avaliação será expressa por meio de conceitos, tomando por base padrões mínimos estabelecidos por especialistas das diferentes áreas do conhecimento. Com relação às coletas de informações, são utilizados 3 instrumentos:

1. Censo da Educação Superior, que inclui informações sobre atividades de extensão, integrado ao Sinaes. O Censo 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.
2. Cadastro de Cursos e Instituições, integrado ao Sinaes. De acordo com as orientações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (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. Comissão Própria de Avaliação, que são criadas nas IES e que têm atribuição de conduzir os processos de

avaliação interna (autoavaliação) da instituição, de sistematização e coleta de informações. Autoavaliação – conduzida pela CPA (Comissão Própria de Avaliação). Cada instituição realizará uma autoavaliação, que será o primeiro instrumento a ser incorporado ao conjunto de instrumentos constitutivos do processo global de regulação e avaliação. A autoavaliação articula um autoestudo segundo o roteiro geral proposto em nível nacional, acrescido de indicadores específicos, projeto pedagógico, institucional, cadastro e censo. O relatório da autoavaliação 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 autoavaliação, identificação dos meios e recursos necessários para a realização de melhorias, assim como uma avaliação dos acertos e equívocos do próprio processo de avaliação.

O Sinaes aplicou o primeiro ciclo avaliativo no Brasil no ano de 2007. De lá para cá, a renovação de qualquer ato que autoriza credenciamento ou renovação de reconhecimento de cursos está diretamente vinculada a uma avaliação positiva.

4. Instrumentos e Indicadores de Avaliação da Educação Superior

Para o MEC, um dos principais desafios tem sido, ao longo dos últimos anos, promover a efetivação das diretrizes sobre qualidade na Educação Superior no Brasil. Para isso, sua ação está estruturada em três funções distintas: a avaliação, a regulação e a supervisão das IES. Estas funções estão interligadas e a avaliação corresponde ao referencial básico da regulação e da

supervisão, ou seja, a partir das avaliações insatisfatórias o MEC age sobre cursos e IES.

O Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) permite que sejam criados indicadores de qualidade das IES e de seus respectivos cursos, cujos dados possibilitam ao MEC tomar ações relativas às atividades de regulação, por meio dos quais são credenciadas ou recredenciadas IES, autorizados, reconhecidos e renovados os reconhecimentos de cursos. Com efeito, o desempenho insatisfatório de um curso, por exemplo, pode levar o MEC a tomar medidas de caráter corretivo de problemas apontados até a abertura de processo administrativo cujo resultado podem ser aplicação de penalidades.

Destarte, verifica-se que o poder público não atua apenas e tão somente no controle prévio ou durante o processo de credenciamento de uma IES ou de autorização de curso; ele atua, também, no controle e fiscalização *a posteriori* e de forma permanente, com o intuito de garantir a melhoria de qualidade de ensino.

Com relação às avaliações positivas, são ainda utilizadas para a participação das IES nos principais programas do MEC destinados à ampliação de acesso à educação superior no Brasil.

Para que uma IES possa participar do ProUni⁴ ou do Fies⁵, um dos critérios é a avaliação positiva. O ProUni e o Fies são destinados à ampliação do acesso à educação superior.

O MEC, com a intenção de garantir transparência e acesso às informações relativas à regularidade das IES e de cursos criou o e-MEC, plataforma de consulta pública que apresenta informações atualizadas sobre a educação superior do País.

⁴ ProUni - Programa Universidade para Todos foi instituído em 2004 pelo Governo Federal do Brasil com a proposta de oferecer a alunos de baixa renda bolsas de estudo (integrais ou parciais) em faculdades privadas, concedendo à estas isenção de alguns tributos fiscais.

⁵ Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior. Destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos.

De acordo com o MEC (portal.mec.gov.br/index), os principais instrumentos e indicadores são:

a) Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - Enade

O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes avalia o conhecimento dos alunos em relação ao conteúdo previsto nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades e competências. Participam do exame os alunos ingressantes e concluintes dos cursos avaliados. Os resultados do Enade são considerados na composição de índices de qualidade relativos aos cursos e às instituições (como o CPC e o IGC). O desempenho insatisfatório dos alunos também pode desencadear processo de supervisão do MEC, em que as instituições precisam adotar medidas para sanear as deficiências apontadas nos cursos.

b) Conceito Preliminar de Curso (CPC)

O Conceito Preliminar de Curso é composto pela nota do Enade, pelo Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD) e por fatores que consideram a titulação dos professores, o percentual de docentes que cumprem regime parcial ou integral (não horistas), recursos didático-pedagógicos, infraestrutura e instalações físicas. O conceito, que vai de 1 a 5, é um indicador prévio da situação dos cursos de graduação no país. Cursos que obtiverem CPC 1 e 2 serão automaticamente incluídos no cronograma de visitas dos avaliadores do Inep para verificação in loco das condições de ensino. Cursos com conceito igual ou maior que 3 podem optar por não receber a visita dos avaliadores e, assim, transformar o CPC em conceito permanente (o Conceito de Curso). O CPC é divulgado a cada três anos para cada grupo de cursos, junto com os resultados do Enade.

c) Índice Geral de Cursos (IGC)

O Índice Geral de Cursos da instituição sintetiza em um único indicador a qualidade de todos os cursos de graduação e pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado) de cada universidade, centro universitário ou faculdade

do país. No que se refere à graduação, é utilizado o CPC dos cursos; e, no que se refere à pós-graduação, é utilizada a Nota Capes, que expressa em notas de 1 a 7 (sendo 7 a nota máxima). A avaliação dos programas de pós-graduação é realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). O IGC vai de 1 a 5 e é divulgado anualmente pelo Inep/MEC, após a divulgação dos resultados do Enade. O IGC é critério nos processos de credenciamento e recredenciamento de instituições e também no processo de autorização para novos cursos: instituições com IGC inferior a 3, por exemplo, podem ter seus pedidos de abertura de novo curso indeferidos pelo MEC. Da mesma forma, o indicador é utilizado para orientar a expansão do ensino de qualidade: instituições com bom desempenho ficam dispensadas da autorização do MEC para abertura de cursos.

Outros indicadores:

d) Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD)

O IDD é a diferença entre o desempenho médio do concluinte de um curso e o desempenho médio estimado para os concluintes desse mesmo curso. Representa, portanto, quanto cada curso se destaca da média, podendo ficar acima ou abaixo do que seria esperado, baseando-se no perfil de seus estudantes. O indicador tem escala de 1 a 5, sendo 5 o melhor resultado.

e) Conceito Institucional e avaliação institucional

A cada ciclo avaliativo, a instituição de ensino é avaliada *in loco*. Os avaliadores, orientados pelos IGCs das instituições a cada ano, atribuem um Conceito Institucional, considerando também os elementos da visita. A Avaliação Institucional é composta pela autoavaliação ou avaliação interna (coordenada por comissão própria de avaliação de cada instituição) e pela avaliação externa, realizada pelas comissões designadas pelo Inep.

Outro instrumento que subsidia a composição dos indicadores são as informações do Censo da Educação Superior, também realizado pelo Inep.

Considerações Finais

Em 2004 foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), o que representou uma mudança consubstancial no processo de avaliação da Educação Superior no Brasil e que pretende, dentre vários aspectos, identificar deficiências e possibilitar suas correções. Esse novo sistema deve, por sua essência, fomentar a melhoria da qualidade da Educação Superior, estando sempre atento à sua expansão (massificação) e oferta.

Quando se fala em Educação Superior, atrela-se a ela a importância de mudanças acadêmicas, cujo compromisso é responder às necessidades e expectativas da sociedade de forma geral.

A expressão “qualidade na Educação Superior” implica analisar diversos aspectos para que sejam tomadas medidas no sentido melhorar o desempenho das IES e do sistema da Educação Superior no país, que é complexo e que se baseia em múltiplas formas de informações, as quais propiciam mais conhecimento sobre ela.

Essas medidas todas em relação à avaliação da Educação Superior têm como propósito garantir que as IES ofereçam aos seus estudantes um ensino de qualidade.

Referências Bibliográficas

CUNHA, Maria Isabel da (Org.). **Formatos avaliativos e concepção de docência**. Campinas: Autores Associados, 2005. – (Coleção Educação Contemporânea).

DEMO, Pedro. **Educação e qualidade**. Campinas: Papirus. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico), 2012.

_____. **Universidade, aprendizagem e avaliação: horizontes reconstrutivos**. Porto Alegre: Mediação, 2004.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação Institucional, instrumento da qualidade educativa – a experiência da UNICAMP. In: DIAS SOBRINHO, José; BALZAN, Newton C. (Orgs). **Avaliação Institucional – Teoria e experiências**. São Paulo: Cortez, 1995.

LIBÂNEO, José C.; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza S. (Orgs.). **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2003.

NUNES, Edson de Oliveira. **Educação Superior no Brasil: estudos, debates, controvérsias**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

TRINDADE, Hélio. **Desafios, institucionalização e imagem pública da CONAES – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior**. Brasília: UNESCO, MEC, 2007.

TUBINO, Manoel José Gomes. **Universidade, qualidade e avaliação**. Rio de Janeiro: Qualitymark/Dunya, 1997.