

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

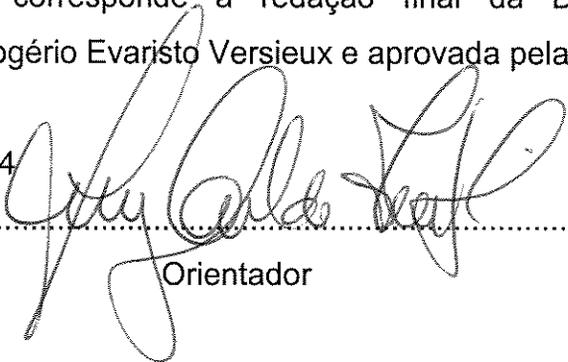
**Título: Avaliação do Ensino Superior Brasileiro: PAIUB, o ENC e o SINAES**

Autor: Rogério Evaristo Versieux  
Orientador: Luiz Carlos de Freitas

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida por Rogério Evaristo Versieux e aprovada pela Comissão Julgadora.

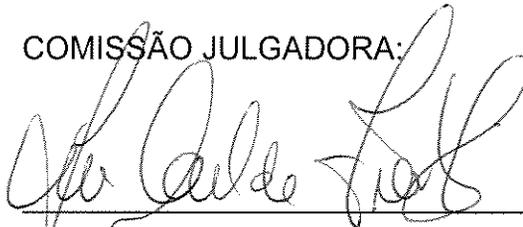
Data: 27.02.2004

Assinatura:.....

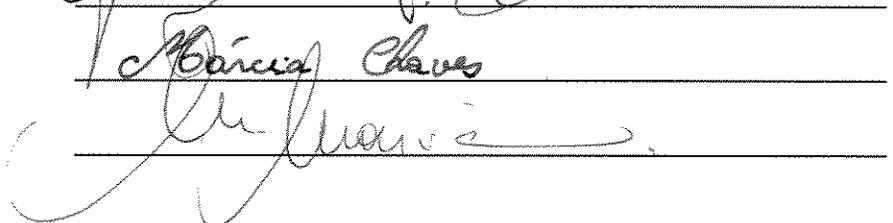


Orientador

COMISSÃO JULGADORA:

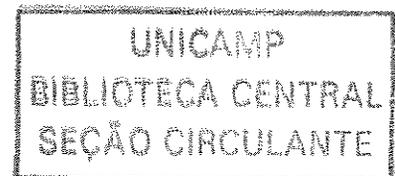


Márcia Chaves



200407670

2004



UNIDADE BC  
IP CHAMADA UNICAMP  
V615a  
EX  
COMBO BC/ 57945  
ROC 16-117104  
D X  
RECO KB 11,00  
DATA 26/05/04  
Pº CRD

CM00197673-5

SIB ID 316050

**Catálogo na Publicação elaborada pela biblioteca  
da Faculdade de Educação/UNICAMP**  
Bibliotecária: Rosemary Passos - CRB-8ª/5751

V615a  
Rogério

Versieux, Rogério Evaristo.  
Avaliação do ensino superior brasileiro : PAIUB, o ENC e o SINAES /  
Evaristo Versieux. -- Campinas, SP: [s.n.], 2004.

Orientador : Luís Carlos de Freitas.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade  
de Educação.

1. Avaliação. 2. Ensino superior – Brasil. 3. Políticas públicas. I. Freitas,  
Luís  
Carlos de. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação.

III.  
Título.

## RESUMO

A dissertação versa sobre o ensino superior brasileiro, as experiências do PAIUB, o ENC e a proposta do SINAES. Os diversos programas de avaliação institucional são examinados com a finalidade de verificar a posição deles em relação às concepções de ensino superior e de avaliação. Um conjunto de categorias serve de base para estabelecer a comparação entre os programas. O trabalho conclui que as propostas do PAIUB e do SINAES estão mais próximas de uma concepção democrática de avaliação, enquanto o ENC assume um caráter regulador. O estudo aponta também que o SINAES, embora de caráter mais democrático, acaba incorporando alguns pressupostos reguladores.

## ABSTRACT

The dissertation turns on three Brazilian higher education programs, the experiences of PAIUB, ENC and the proposal of SINAES. The several institutional evaluation programs are examined with the purpose of verifying their position in relation to the higher education conceptions and evaluation. A group of categories serves as base to establish the comparison among the programs. The work ends that the proposals of PAIUB and SINAES are closer of a democratic conception of evaluation, while ENC assumes a regulator character. The study also signs that SINAES, although of more democratic character, it ends up incorporating some presupposed regulators



## LISTA DE QUADROS

QUADRO I - Avaliação diacrônica/sincrônica.....	21
QUADRO II - Provas referentes a normas e critérios .....	69

## SIGLAS

<b>ACE</b>	Avaliação das Condições de Ensino
<b>ACO</b>	Avaliação das condições de oferta
<b>CAPES</b>	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior
<b>CEA</b>	Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (SINAES)
<b>CEB</b>	Câmara de Educação Básica (CNE)
<b>CEFET</b>	Centro Federal de Educação Tecnológica
<b>CES</b>	Câmara de Educação Superior (CNE)
<b>CONAES</b>	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
<b>CPD</b>	Centro de processamento de dados
<b>CNE</b>	Conselho Nacional de Educação
<b>CRUB</b>	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
<b>ENC</b>	Exame Nacional de Cursos
<b>ENEM</b>	Exame Nacional de Ensino Médio
<b>IES</b>	Instituição de Ensino Superior
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ( Lei 9394/96)
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MP</b>	Medida Provisória
<b>OAB</b>	Ordem dos advogados do Brasil
<b>PAIDEIA</b>	Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da área
<b>PAIUB</b>	Programa de Avaliação das Instituições Universitárias Brasileiras
<b>PARU</b>	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
<b>PDI</b>	Plano de Desenvolvimento Institucional
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação (Lei 10.172 de 09/01/2001)
<b>SEDIAE</b>	Secretaria de desenvolvimento, informação e Avaliação Educacional
<b>SEEC-</b>	Serviço de Estatística de Educação e Cultura (MEC)
<b>SEMTEC</b>	Secretaria de Educação Média e Tecnológica (MEC)
<b>SESu</b>	Secretaria de Ensino Superior - (MEC)
<b>SAEB</b>	Sistema de Avaliação de Ensino Básico
<b>SINAES</b>	Sistema Nacional de Avaliação de Ensino Superior



## SUMÁRIO

Resumo.....	III
Lista de quadros e siglas.....	IV
 <b>INTRODUÇÃO</b> .....	 01
 <b>CAPÍTULO I – A AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR</b>	
Breve contexto das políticas de avaliação .....	03
Uma nova política de avaliação para a educação .....	09
Conceituando a avaliação .....	13
Possíveis paradigmas de avaliação.....	19
As categorias de análise.....	22
 <b>CAPÍTULO II - AS PROPOSTAS DE AVALIAÇÃO PARA AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR</b>	
1. O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB .....	33
2. O programa do Exame Nacional de Cursos - ENC .....	41
3. A proposta do Sistema Nacional de Avaliação de Ensino Superior - SINAES .....	49
 <b>CAPÍTULO III – ANÁLISE DAS PROPOSTAS</b> .....	 57
 <b>CONCLUSÕES</b> .....	 79
 <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	 87
<b>ANEXO I – Documentos do PAIUB</b> .....	91
<b>ANEXO II - Legislação do ENC</b> .....	107
<b>ANEXO III - A proposta do SINAES</b> .....	125



## **AGRADECIMENTOS**

*À Faculdade de Educação, seus professores e funcionários idealistas;  
ao Grupo de Avaliação do LOED, exemplo de dedicação;  
aos colegas sempre solidários e fraternos;  
à minha mulher Regina Negrini, companheira amorosa;  
aos meus filhos Ana e Roger, razão de vida;  
e aos ausentes que sempre acreditaram, dedico este trabalho.*



## INTRODUÇÃO

Durante a década de 90 tivemos o predomínio do pensamento neoliberal em todos os segmentos da sociedade brasileira: político, econômico, social, educacional. Uma das características predominante no período foi o pensamento único que regeu todos estes segmentos. Foram abertos espaços para debate, mas na condução da política pública foi banida toda idéia divergente, crítica ou de contestação, supondo que todos os problemas seriam resolvidos com a aplicação dos princípios neoliberais em todos os segmentos da vida nacional. Não se levou em conta, de fato, o contraditório e uma discussão mais ampla do problema. O mercado se encarregaria de resolver todos os problemas com seus métodos e a aplicação de sua filosofia. A contestação foi solenemente ignorada.

Na educação tivemos mudanças importantes. Com a aceitação da cartilha liberal, a educação foi colocada também dentro destes princípios. Os programas eram introduzidos de cima para baixo, via governamental, contra as formulações mais críticas. Uma política deliberada foi estabelecida contemplando um viés privatista e mercadológico.

Passada mais de uma década de aplicação deste pensamento na educação e frente aos resultados obtidos, a pesquisa acadêmica se impõe como ferramenta de desvelamento destas políticas para a educação. O fracasso de boa parte delas traz à tona a necessidade do pesquisador trabalhar estes temas e trazer à crítica da ciência educacional estas políticas educacionais, o que elas representaram e em que resultaram.

O objetivo desta dissertação é estudar as políticas de avaliação de ensino superior. A dissertação centra-se em dois programas formalmente existentes de avaliação de Ensino Superior: o Programa de Avaliação das Instituições Universitárias Brasileiras (PAIUB), o Exame Nacional de Cursos (ENC); e um terceiro, ainda na forma de proposta preliminar, o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES). Como se trata de programas apareceram numa série cronológica, a indagação central é: quais são as políticas de avaliação de ensino superior que eles representam, sua concepção e sua forma de implantação.

Os objetivos desta dissertação são:

- 1 - Analisar os programas e propostas de avaliação institucional de Ensino Superior a partir de documentos oficiais e identificar os princípios teóricos subjacentes neles;

2 – Confrontar as três propostas com os paradigmas teóricos do campo da avaliação.

Os objetos de pesquisa são os programas e suas implicações para a Avaliação de Ensino Superior.

O caminho metodológico consistiu no exame das propostas à luz de algumas categorias:

1. concepção de política pública;
2. concepção de avaliação;
3. objetivos;
4. função esperada da avaliação;
5. instrumentos e práticas de avaliação.

Estruturamos o texto em três capítulos:

Capítulo I. A avaliação do ensino superior: a problemática, suas relações com as teorias educacionais e as propostas de política pública.

Capítulo II. Neste capítulo estudaremos os programas: PAIUB, ENC, SINAES, evidenciando os seus princípios teóricos, problemas e examinando os mesmos de acordo com as categorias de análise estabelecidas.

Capítulo III. Neste capítulo apresentamos o exame das propostas.

E finalmente, as Conclusões que o trabalho aponta.

# CAPÍTULO I

## AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

### **Breve contexto das políticas de avaliação**

A necessidade de se construir uma escola pública, gratuita e de qualidade para todos, exigência do Estado do Bem-Estar Social (uma filosofia assimilada pelo aparelho estatal brasileiro, consubstanciada nas diversas Cartas Magnas desde 1945, e considerada avançada para os padrões conservadores da elite dominante brasileira) é mantida até hoje.

Num contexto de alto índice de analfabetos, a explosão demográfica que se seguiu ao êxodo rural no Brasil pós-45 criou uma demanda reprimida para a escolarização maciça da população. Não havia espaço para a avaliação em larga escala das redes. Havia apenas a avaliação intra-escolar, sem ultrapassar os muros de cada escola, visando certificação individual. Ao se criarem as grandes redes na década de 50, começaram as avaliações de sistemas envolvendo a rede escolar.

Os exames gerais patrocinados pelo poder público no antigo ensino primário, deram início a estas avaliações, embora incipientes. No caso de exames para acesso podemos citar os exames de admissão ao ginásio; de madureza (atual supletivo); os exames vestibulares gerais das escolas públicas, e atualmente os exames de Ordem da OAB, complementando a certificação escolar.

No âmbito profissional a disseminação do concurso público para ingresso no funcionalismo público e também para o magistério em todos os níveis; a maior/menor aceitação da certificação no conjunto das empresas privadas, funcionavam como aferidores diretos do grau de capacidade do indivíduo isoladamente e da instituição da qual se originava indiretamente. Mas no universo da cultura da escola brasileira, estes exames se situavam dentro dos objetivos pontuais aos quais se destinavam. Ou seja, não havia um quadro geral da posição individual do aluno em relação aos seus pares e da escola em relação às outras, num quadro de referências comparativas. A preocupação se esgotava dentro do próprio sistema daí gerando políticas públicas ou privadas que procuravam situar o problema dentro dos seus

próprios limites, otimizando o seu próprio desempenho, com os recursos e as capacidades disponíveis.

Os próprios atores envolvidos tinham consciência que as possibilidades de êxito/fracasso, individual ou coletivo, dependiam de um certo número de premissas básicas como: capital cultural, interesse individual, maior facilidade/dificuldade de aprendizagem, possibilidades do sistema de ofertar as condições ideais dentro da estrutura escolar para que houvesse maior sucesso. A luta por melhores condições de inserção social no conjunto da sociedade brasileira era uma luta vinculada a todos os outros objetivos comuns visando ao resgate da cidadania, e ao resgate da histórica dívida social para os excluídos e à concretização dos objetivos democráticos de igualdade de oportunidades, das lutas política/sociais comuns, buscando equalizar minimamente a luta desigual travada entre o trabalho e o capital, via intervenção do Estado.

Dentro da sociedade brasileira havia uma nítida consciência de que a escola era uma conquista social, um direito do cidadão e que deveria ser incentivada e preservada a escola pública como porta de entrada das gerações no mundo do trabalho e para representar uma oportunidade de ocupar o seu lugar na sociedade com dignidade e respeito. Era essa a concepção do senso comum da sociedade, principalmente dos setores carentes e marginalizados. Os legisladores brasileiros sempre procuraram preservar estes direitos nas cartas constitucionais, mesmo quando a implantação não se dava em sua totalidade, ficando como ato de idealismo voluntarista. A cobrança da sociedade caminhava sempre nesta direção.

Concluindo, mesmo numa sociedade capitalista, colonialista e pós-escravocrata e com uma economia dependente, com longos períodos ditatoriais, a escolarização brasileira se deu de forma massiva, e num curto período grandes massas de jovens estavam entrando no sistema de ensino, o que obrigou-o a responder a esta demanda de uma forma “industrial”, ou seja, com imensas pressões por espaços físicos para novas vagas e uma estrutura sendo implantada de forma improvisada e sem planejamento de longo prazo, institucionalizando redes burocratizadas e extremamente centralizadoras

Neste ambiente, a prioridade se voltava para o atendimento da exigência de ensino básico, ao mesmo tempo em que a demanda por ensino superior caminhava, à medida que as aspirações da sociedade organizada forçavam o sistema a responder com a implantação das universidades públicas, também dentro de uma política de curto prazo, sem planejamento a

médio e longo prazo, com as dificuldades do financiamento da educação, dadas as proporções do volume de capital exigido para a rede física e a manutenção do corpo funcional, aí incluído os docentes e a pesquisa.

A avaliação até a década de 80 não constituía uma demanda nem dos gestores, nem dos discentes, nem do sistema já que as prioridades acima relatadas definiam a vontade política na educação brasileira.

Em função deste esforço gigantesco para o país, visando uma escolarização maciça, os resultados da escola foram sendo questionados: falta de vagas, fracasso escolar, alto índice de repetência, evasão, despreparo, incapacidade de formar cidadãos aptos a exercer a vida profissional dentro de padrões nacionais e internacionais.

Cabia então questionar o fracasso e procurar os culpados. Estes seriam, pela ordem: o modelo de estado “interventor”, que não geria convenientemente a escola; os sindicatos (especialmente da educação), por sua resistência histórica a modelos economicistas; e, por fim, a própria sociedade por confiar seus destinos ao Estado e, portanto, exigir mais benefícios sociais em oposição à teoria moderna de competição meritocrática e privaticista (GENTILI, 1998, p. 20-21). Ao mesmo tempo profundas modificações ocorriam no cenário internacional e nas próprias formas de organização da exploração da classe trabalhadora. Em especial a partir dos anos 70, com a crise do capitalismo norte-americano, foi necessário alterar a base tecnológica de produção e a própria forma de organização do trabalho no interior dos processos de produção. Isso teve implicações também no processo educacional. Novas demandas foram estabelecidas para a escola e para as universidades.

Ora, para que houvesse suporte a uma total virada de objetivos culturalmente enraizados na sociedade brasileira, que mesmo no auge do totalitarismo militar respeitou e ampliou a intervenção do Estado na área da Educação, numa perspectiva nacionalista, embora antidemocrática em seus postulados fascistas, para formular, introjetar e executar estas novas metas, seria necessário a criação de novos suportes teóricos e novos instrumentos políticos.

“Primeiramente, acabaram-se as polaridades, a luta de classes, as ideologias, as utopias igualitárias e as políticas de estado nela embasadas. A tese de Frederic Hayek, de que as políticas de igualdade levam à servidão e ao princípio da liberdade de mercado (baseado nas leis do tipo natural), conduz à prosperidade, é assumida como verdade e ideário. Neste ideário tem-se como natural a exclusão de uma parcela da sociedade, por sua incompetência de fazer escolhas adequadas e competir. O governo brasileiro criou o

neologismo “inimpreáveis” para caracterizar uma população que está desempregada, encobrindo, assim as efetivas causas do desemprego endêmico” (FRIGOTO, 2001, p. 62).

O que representavam então estes novos pressupostos?

A liquidação da crítica, do conflito de classes, das utopias, das conquistas trabalhistas e de todo o passado histórico das lutas sociais brasileiras, consubstanciadas nos avanços lentos mas, firmes em direção à democracia com todas as suas contradições, mesmo que em curtos períodos.

Para realizar tamanha violentação cultural-social era necessária a somatória de um conjunto de forças e vontades políticas: governo Executivo centralizador e autoritário, compreendendo o Judiciário não mais como árbitro e mantenedor de conquistas sociais, mas como mera força auxiliar de justificação das medidas anti-sociais e neoliberais, dando força legal às arbitrariedades e distorcendo o conceito de Justiça. Era necessário um Legislativo complacente, exaurido de força, mero homologador de decisões do Executivo, criando-se figuras de poder tipo “equipe econômica” sem rosto e sem responsabilidade pelas conseqüências, e Medidas Provisórias com força de decreto-lei.

Este aparato burocrático, apenas, não seria suficiente para mudar mentes e corações e criar e sedimentar “novas verdades” que interessavam ao grande capital. Isto já tinha sido tentado por duas ditaduras que se extinguíram, apesar do apoio do grande capital: a Era Vargas e o Regime Militar (chegando a usar a repressão física e o terrorismo de Estado como elementos de manutenção de poder).

Foi usado, então, o grande diferencial do século XX - a força da mídia engajada. No século anterior e até a década de 60, a grande voz e elemento de fixação dos modelos de pensamento social estava na imprensa escrita e nos setores historicamente ligados à Academia, como escritores e jornalistas, professores, cientistas. Com isso, todos os elementos de construção do imaginário social e da cultura de massas eram até certo ponto democráticos e admitindo-se permanentemente a discussão crítica, porque os diversos grupos sociais podiam criar seu próprio jornal e exercer o contraditório, expressando plenamente a sua opinião e criando uma cultura do livre pensamento. Com o advento do rádio na década de 30 e 40 se acrescentou um novo determinante, embora com conotações locais, dada a configuração física do sistema sempre limitado a certo espaço geográfico.

O regime militar implantou um sistema de grandes redes nacionais e liquidou praticamente com a televisão local, incorporando os avanços tecnológicos e estabelecendo um monopólio para-estatal. Isto possibilitou a construção de um novo modelo de ideário de sociedade.

“A segunda idéia matriz é a de que estamos num novo tempo do qual estamos defasados e para o qual devemos nos ajustar irreversivelmente o tempo da globalização, da modernidade competitiva, de reestruturação produtiva e de reengenharia. Este ajustamento deve se dar não mediante políticas protecionistas, intervencionistas ou estatistas, mas de acordo com as leis de competitividade do mercado e da globalização” (FRIGOTO, 2001, p. 62).

As idéias acima foram apresentadas a um povo historicamente colonizado, com modelos culturais oriundos primeiramente da matriz francesa e em seguida da matriz americana (sem contar a influência histórica cultural portuguesa que governou o Brasil com vista além-mar, no período pré-independência), como idéias aceitáveis, coerentes e tão modernas como o veículo (em especial a televisão) que as apresentava.

Quais eram estas idéias hegemônicas? O pressuposto é o de que o país era atrasado em relação ao primeiro mundo, à sua cultura, seus modelos de produção, seus produtos, seus processos e métodos, havendo um atraso cultural e social. Neste caso, as lutas históricas e todo o seu passado (inclusive sua condição de oitava economia do mundo) eram relegados, a sua cultura terceiro-mundista era inadequada, destruindo-se todo um passado de valores.

Outra idéia muito divulgada foi que o país precisava se inserir no primeiro mundo. Esta idéia era um corolário da primeira. Já que ele era atrasado, para se inserir no primeiro mundo teria que passar por reformas estruturais que liquidassem o arcabouço existente de atraso. Uma das conseqüências mais nefasta foi a liquidação de todas as conquistas sociais, para poder se candidatar a primeiro mundo.

A globalização foi colocada como forma do país inserir-se no mundo moderno. O projeto nacional e seu arcabouço existente deveriam desaparecer em prol de uma inserção global. Qualquer projeto nacional teria que ser abandonado em prol de uma globalização redentora que traria todos os benefícios do primeiro mundo para a população. Uma falácia total que, seguida ao pé da letra como a Argentina dolarizada, levou a uma falência interna e externa aquele país.

O mercado foi “eleito” o regulador das relações sócio-econômicas. Ai se embutia a

idéia de que, retirada a intervenção estatal, “a mão invisível” do mercado, eminentemente do setor privado, faria as correções necessárias, e somente o mercado e os consumidores seriam juizes de suas necessidades. Esta seria uma idéia que alavancaria a introdução, também, dos sistemas de avaliação em larga escala na educação.

Como não haveria mais governo regulador e interventor, a não ser em forma de um “estado mínimo” cada indivíduo seria o senhor de sua história e as vitórias e fracassos teriam como causa única sua atitude diante da vida. É o fim do coletivo como parâmetro de organização social. O individualismo passou a ser a medida.

O acesso aos bens de consumo foi colocado como única medida de valor. Neste caso a única medida de sucesso seria a quantidade de bens e serviços que o mesmo consumisse e seria a medida de sua felicidade.

Os próprios problemas sociais passaram a ser vistos como decorrência do atraso do país. O capitalismo produz miséria em escala geométrica nos segmentos mais desprotegidos e excluídos. O Estado, sem poder exercer políticas sociais corretoras e com a iniciativa privada não respondendo às demandas de equilíbrio e distribuição de renda por ser concentradora por princípio, a saída foi culpabilizar os próprios excluídos pelo seu atraso. Isto resolveria a equação.

Neste caso, todos os problemas coletivos se individualizavam. O Estado desobrigou-se de suas responsabilidades sociais e renunciou à intervenção e o restante ficou para ser resolvido pela única fonte de exercício do poder de Estado amplamente aceita: o sistema carcerário-policia.

Tudo isso foi introduzido com a força de persuasão, da mídia na formação do inconsciente coletivo. Dentre os veículos de informação, formação e deformação de opiniões, a televisão funcionou como “porta voz do sistema hegemônico”. Como veículo, apresentava vantagens notáveis: não precisava ser comprado todos os dias, gastava energia elétrica subsidiada e atingia inclusive analfabetos e os excluídos de todos os rincões do país. Não era passível de contestação, dado o absoluto controle do governo, da elite e do capital sobre a programação.

Criou-se, então, uma verdadeira “cultura de televisão” no país, onde as novelas e o telejornalismo passaram a trabalhar os conceitos que se faziam necessários para estabelecer a cultura monopolista. Com recursos extremamente sofisticados, gerando manipulação política

com resultados catastróficos para os setores progressistas e comprometidos com as lutas sociais históricas, criou-se a figura do “desaparecido cultural” ou seja: se não existe na televisão, não existe em lugar algum. Criou-se a verdade absoluta: se apareceu na televisão então é verdade incontestável.

Descoberta esta extraordinária capacidade de manipulação deste veículo, o mesmo foi usado sem cessar até a exaustão na propagação de todos os princípios neoliberais dos países centrais hegemônicos, com a cooptação das elites locais em postos de poder com um suporte econômico-financeiro nacional e internacional jamais visto. A reunião destas “forças” possibilitou a maior mudança de mentes num espaço de tempo tão espantosamente pequeno, sem necessidade da “política dos canhões”.

### **Uma nova política de avaliação para a educação**

Segundo AFONSO JANELA (2000, p. 57), *“as reformas também podem ser interpretadas como respostas pragmáticas às tendências de crise na educação pública, envolvendo um discurso e um aparato cujo objetivo principal é fazer a gestão dessa mesma crise”*. Segundo este mesmo autor, a reforma educacional vem sempre no bojo de reformas de Estado. Ou seja, o Estado moderno age no sentido de se legitimar ao adotar as reformas educacionais como impositivas na modernização e reestruturação do próprio Estado.

Ao passar do Estado do Bem-Estar Social, onde as políticas de Estado nas respostas das demandas sociais eram fundamentais e direito incontestável, e assumir uma visão neoliberal, havia um nó a ser desatado. O direito à educação pública, gratuita e universal em todos os níveis de ensino teria que ser abandonado em favor de uma educação com bases privatistas e de uma política de resultados, engajados em projetos transnacionais e com objetivos mercadológicos.

Como as demandas por uma educação de qualidade não davam conta de responder ao imediatismo do mundo do trabalho e da sociedade, a saída para o impasse era criar reformas de ensino que dessem um novo enfoque, com isso desconstruindo a lógica do sistema anterior e implantando novos parâmetros de educação.

“As reformas educativas são também entendidas como tentativas de resolução de dilemas que o Estado Moderno enfrenta, devido, nomeadamente, a uma acentuada e crescente crise fiscal que, ao tender a ser mais duradoura ou permanente, contribui para tornar mais evidentes os problemas normais do Estado, face às exigências contraditórias decorrentes dos processos de acumulação e de legitimação” (AFONSO JANELA, 2000, p. 58).

As reformas são conduzidas em ambiente de permanente crise fiscal do Estado neoliberal já que a garantia dos ganhos de capital do sistema financeiro nacional e transnacional têm que ter prioridade absoluta. A manutenção das altas taxas de lucro, via juros extorsivos e infundáveis, torna os Estados Nacionais reféns permanentes do capital internacional. Com isso, as verbas para a realização de programas sociais universais se tornam cada vez menores.

O Estado neoliberal, com sua ótica excludente, precisa encontrar formas de legitimar os seus objetivos maiores que são: a manutenção das relações de permanente acumulação, e a valorização do capital pela exploração do trabalho. Com isso, surge o Estado mínimo, desobrigado, por entender perdulário e inútil manter altos investimentos em projetos sociais para toda a população, sem focalizar tais projetos apenas para a extrema pobreza.

GENTILI (1998, p. 21-24) desvela como a imposição de uma nova teoria pseudo-econômico-social como pensamento único, estabeleceu as “verdades” neoliberais para a educação.

1. “A educação é um “capital cultural individual”. Por isso entende-se que a competência do investimento para melhorar sua posição no mercado é de cada um dos indivíduos. Manter esta tarefa em um Estado inoperante, apenas tornaria o indivíduo mais irresponsável. Retirada do Estado por inoperante, perdulário, gerador de dependência e incapaz de resolver os problemas da educação e entrega para o mercado, que deve realizar a tarefa educacional.

2. “Privatização do êxito e do fracasso social”. Esta é uma postulação teórica que responsabiliza totalmente os indivíduos por seu fracasso ou sucesso. A competição capitalista premia os melhores e pune os fracassados, individualizando e retirando qualquer conotação socioeconômica do processo educacional. Como o capitalismo só consegue dar condições de sucesso a poucos, o restante fracassa em gerir o seu próprio capital humano.

3. “A competição meritocrática como medida de valor”. Para estabelecer o sucesso/fracasso somente a competição entre pessoas/grupos. O empenho individual é

responsabilidade de cada um, já que o Estado não tem condições de intervir no processo com êxito; o fracasso escolar seria também um fracasso da sociedade como um todo, já que a sociedade é responsável pelo sistema escolar.

4. “A eficiência como objetivo”. Ao reduzir a escola a uma visão “tecnicista” a realização da escola deixou de ser a transformação e o desenvolvimento do ser humano integral e crítico e a capacidade de exercício da cidadania, para centrar o foco na eficiência da escola em atingir objetivos previamente estabelecidos para as necessidades do capital, em busca de mão de obra capaz de atender às suas demandas.

5. “A avaliação por resultados”. A avaliação se tornou um mero objeto de controle, de avaliação de resultados. Os sistemas de medição se tornavam fins em si mesmos, em lugar de meio.

Saviani já em 1983, denunciava esta ótica de cunho tecnicista.

“Se na pedagogia tradicional a iniciativa cabia ao professor que era, ao mesmo tempo, sujeito do processo, o elemento decisivo e decisório; se na pedagogia nova a iniciativa desloca-se para o aluno, situando-se o nervo da ação educativa na relação professor-aluno, portanto relação interpessoal, intersubjetiva, na pedagogia tecnicista, o elemento principal passa ser a organização racional dos meios, ocupando o professor e o aluno posição secundária, relegados que são à condição de executores de um processo cuja concepção, planejamento, coordenação e controle ficam a cargo de especialistas, supostamente habilitados, neutros, objetivos, imparciais. A organização do processo converte-se na garantia de eficiência, compensando e corrigindo as deficiências do professor e maximizando os efeitos de sua intervenção” (SAVIANI, 2000, p. 13).

Com estes pressupostos tomados como “verdade” e introjetados cultural e socialmente no conjunto da sociedade, estavam estabelecidas as bases da justificação das medidas que iriam ser tomadas a seguir.

Transformado, distorcido e assimilado, este novo “caldo de cultura” se configurava na contramão dos princípios que sedimentaram as bases da educação brasileira. Apesar de contestado por autores e críticos, estes já não mais representavam uma oposição por não ter “voz real”, portanto não ecoando no conjunto da sociedade e deixando de produzir efeitos concretos que pudessem mudar estes conceitos. Não examinaremos aqui, mas cabe notar que estas políticas foram induzidas por um conjunto de instituições de caráter internacional como o Banco Mundial e o FMI, para citar apenas algumas delas.

Implementada uma nova política para a educação diametralmente oposta à anteriormente praticada e aceita pelo conjunto da sociedade até a década de 70, quais foram os resultados produzidos:

1. “Universalização e priorização da Educação básica”. Implantaram-se políticas de erradicação do analfabetismo e agregação de conhecimento à massa de consumidores, permitindo com mais escolaridade, o uso de produtos tecnologicamente mais avançados; aumento do exército de mão-de-obra de reserva e conseqüente rebaixamento da massa salarial; universalização do ensino fundamental (até a 8ª série), num contexto de aviltamento das condições de trabalho dos trabalhadores da educação, com conseqüente desmobilização de sua capacidade de intervir no processo.

2. “Inversão da pirâmide do Ensino Universitário”. O Estado brasileiro, até a década de 70, detinha o monopólio do ensino superior, tendo a iniciativa privada participação limitada a 30% do conjunto dos estudantes. Hoje inverteu-se a pirâmide, com a iniciativa privada detendo 70% do universo estudantil. Para que isto fosse possível, aplicou-se a técnica usada nos outros setores onde o Estado brasileiro detinha forte presença: ferrovia, telecomunicações, energia, siderurgia, bancos, ou seja, fez-se um brutal congelamento de recursos, sucateamento do capital humano das universidades e arrocho salarial para construir o rótulo de “ineficiência do setor público”, pretexto para uma privatização lesiva aos interesses nacionais. Isto só foi possível com a participação da mídia tornando-se porta-voz dos interesses do capital monopolista, consubstanciado pela política pública governamental.

3. “Princípios da competição e subordinação aos interesses do mercado”. Para estabelecer os sistemas de controle e subordinação aos interesses de mercado foi desenvolvida a seguinte estratégia:

“Dois grandes objetivos dão coerência e atravessam horizontalmente tais estratégias: a) a necessidade de obedecer mecanismos de controle de qualidade na ampla esfera dos sistemas educacionais, e, de modo específico até o interior das próprias instituições escolares; e b) a necessidade de articular e subordinar a produção do sistema educacional às demandas que o mercado de trabalho formula” (GENTILI, 1998, p. 23).

O primeiro estabelece os princípios do mérito e da competição e o segundo permite estabelecer estratégias que levem ao interior do sistema escolar as demandas do mercado profissional.

Para que possa atingir estes objetivos criam-se ou reformulam-se os exames nacionais e no segundo caso, materializam-se os Parâmetros Curriculares Nacionais, no ensino básico e as Diretrizes Curriculares Nacionais no ensino superior. Com isto liquidou-se de uma só vez o projeto pedagógico escolar diferenciado (princípio constitucional) e estabeleceu-se a competição para se atingir resultados baseado num currículo que responde ao programa oficial que será objeto de avaliações no momento seguinte.

Cria-se, assim, a centralização do controle pedagógico e a descentralização do financiamento da educação nos três níveis: nacional, estadual e municipal.

Um paradoxo interessante é a centralização e a “descentralização”. Para executar os seus objetivos o Estado tem que ser centralizador ( na avaliação nacional ) e ao mesmo tempo “descentralizador”. Ao centralizar o controle, descentralizaram-se as redes escolares em várias instâncias de poder: federal, municipal, estadual, privada. Esta política de “descentralizar” como estratégia de Estado produziu, na prática, a anemia do Estado, já que a centralização somente do controle aparente, sem meios de exercer política de Estado, era o campo necessário para o trânsito livre da privatização. Esta política se aplicou às telecomunicações, serviços públicos e a energia, cujos resultados catastróficos não foi possível esconder com as formulações teóricas oficiais.

Conforme salienta Dias Sobrinho:

“A avaliação como instrumento de controle, dantes restrito basicamente ao interior das escolas dentro dos sistemas escolares tornou-se vital para a implantação de políticas públicas nacionais visando ao alcance dos objetivos maiores de inserção da educação numa perspectiva neoliberal. Ao tratarmos, especificamente da avaliação da aprendizagem escolar temos de ter em mente as relações pedagógicas estabelecidas em função do projeto educacional adotado, que por sua vez, é a expressão escolar do projeto de sociedade imposto pelas elites ou por elas acordado com as demais classes sociais” (DIAS SOBRINHO, 2000, p. 115, grifo nosso)

### **Conceituando a avaliação**

Segundo RISTOFF (2003, p. 32-33) o conceito de avaliação comporta vários elementos constitutivos.

1 - “Avaliação é um processo para determinar até que ponto os objetivos educacionais

foram realmente alcançados” (RALPH TYLER, 1950, apud Ristoff, 2003)

Neste caso, a avaliação é tomada como um processo, ou seja algo em construção, para verificação de objetivos. A avaliação, então, é um processo formativo para analisar objetivos pré-estabelecidos. Esta definição foi durante muito tempo um conceito usado e aceito pela comunidade escolar e até hoje ainda tem larga aceitação

2 - “[Avaliação é a coleta de] informações com vistas à tomada de decisões” (CRONBACH, 1963, apud Ristoff, 2003).

A avaliação seria uma coleta de dados para balizar futuras ações. Seria, então, uma memória referencial. Também um conceito aceito e usado durante muito tempo, embora parcial na sua formulação, por transformar a avaliação em mero banco de dados.

3 - “A **investigação** sistemática do valor e do mérito de algum objeto” (JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EVALUATION, 1981, apud Ristoff, 2003).

Aparece um dos sentidos da avaliação mais correntes: a avaliação como valor, mérito, como objeto de pesquisa para algum efeito. Estes termos, valor e mérito se incorporaram às teorias da avaliação.

4 - “Avaliação educacional é o estudo concebido e conduzido para ajudar o público a **julgar** e aperfeiçoar o valor de algum objeto educacional” (DANIEL STUFFLEBEAM, 1983 em *Rationality to Ritual*, apud Ristoff, 2003).

Entra em cena um terceiro elemento: o público, ou seja a avaliação seria uma ferramenta para julgamento e para aperfeiçoar o valor de algum objeto. Aperfeiçoar só tem sentido se for entendido como qualificar. Neste caso, já aparece uma idéia de prestação de contas, satisfação a alguém ou outrem.

5 - “A avaliação é uma atividade que tem por função **alterar** e **iluminar** a busca de objetivos programáticos” (citada por ROBERT FLODEN et al., 1983 em *Rationality to*

Ritual, apud Ristoff, 2003).

A avaliação é tomada como ferramenta para se conseguir objetivos. Portanto sua função seria a de esclarecer caminhos para se atingir objetivos.

6 - “Estudo orientado para tomada de decisões. Seu uso deve ser **proativo** (para aperfeiçoar um programa) e também **retroativo** (para julgar o seu valor)” (STUFFLEBEAM, 1983, apud Ristoff, 2003).

Tem como função a tomada de decisões. Teria função formativa, ao longo do processo, e somativa, para julgar os resultados. Este dois conceitos estão incorporados ao campo da avaliação. O conceito de avaliação passa frequentemente por estes parâmetros.

7 - “Estudos realizados para determinar se uma dada instituição e seus atores estão **aptos** a desempenhar as **funções** sociais para as quais foram designados” (STUFFLEBEAM, 1983, apud Ristoff, 2003)

Avaliação como julgamento de competências e habilidades numa determinada instituição.

8 - “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 & YVONE LINCOLN, 1989 – Fourth Generation Evaluation, apud Ristoff, 2003).

Neste caso se entende avaliação como um processo mental. Ser construto mental humano supõe superação, já que um determinado construto pode ser abandonado. Avaliação não é vista como uma ciência exata, com postulados fixos, definitivos e imutáveis.

9 - “Avaliação é o **processo** através do qual se determina o **mérito**, a importância ou o valor das coisas” (MICHAEL SCRIVEN, 1991 – Evaluation Thesaurus, apud Ristoff, 2003).

Avaliação como processo de julgamento de valor ou mérito. Uma reafirmação de

Stufflebeam, que é tomada e aceita hoje no campo da avaliação.

10 - “A avaliação institucional é um **empreendimento sistemático** que busca a **compreensão** global da universidade, pelo reconhecimento e pela integração de suas diversas dimensões” (DIAS SOBRINHO, 1995, Avaliação Institucional: teoria e experiências, apud Ristoff, 2003).

A avaliação é tomada como um empreendimento que busca a globalidade, reconhecimento e integração do conjunto da instituição. É um entendimento de larga aceitação no campo da avaliação de ensino superior.

11 - “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 de 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 na forma de encaminhar a avaliação na identificação de critérios e procedimentos, como na avaliação dos resultados*” (BELLONI, et al., 1995, Avaliação Institucional da Universidade de Brasília, apud Ristoff, 2003).

Aqui a avaliação é vista como tomada de consciência, visando melhorias na universidade, com participação individual, coletiva, visando identificação de critérios, procedimentos e avaliação de resultados. Nesta definição se enfatiza a avaliação participativa.

12 - “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**” (MICHAEL QUINN PATTON, 1997, Utilization-Focused Evaluation, apud Ristoff, 2003).

Os dados dão base à avaliação. Evidentemente, para se discutir qualquer avaliação os dados são referenciais necessários. As teorias se constroem na realidade objetiva. Mas a predominância do dado como auto-explicação é questionada.

13 - “A avaliação é um **processo** permanente e um **instrumento** de aprendizagem organizacional que tem por objetivo apoiar o alcance dos **objetivos**” (SANDRA TRICE GRAY, 1998 – Evaluation with Power, apud Ristoff, 2003) (grifos nossos).

Reafirma a posição da avaliação como um processo e também como instrumento para alcançar objetivos. Apenas neste caso amplia os conceitos já firmados como processo. Um instrumento dentro do processo de avaliação.

Num quadro de comparações como este podemos observar com clareza como uma mesma palavra pode ter, ao mesmo tempo, tantos significados de acordo com cada autor, suas concepções teóricas e sua visão de mundo.

Estas definições colocam de imediato os seguintes conceitos que são incorporados ao conjunto dos significados de avaliação: objetivos, função instrumental, coleta de informações, descoberta de valor e a natureza do objeto, identificação de mérito/demérito, atribuição de valores, aperfeiçoamento destes valores, organização de informações visando debate crítico sobre programas, tomada de decisões, compreensão global sobre algo, tomada de consciência, avaliação baseada em dados, processo permanente e instrumento de aprendizagem e finalmente construto mental que não pode ser definido.

Nas definições listadas acima, umas tantas propositivas e uma negativa do próprio conceito de avaliação, não se tem um consenso; busca-se definir a avaliação de acordo com os parâmetros teóricos que cada um dos pesquisadores sustenta, em função dos seus objetivos prioritários.

Para balizar este estudo da definição de avaliação com uma nítida consciência das dificuldades do campo da definição de avaliação, vamos tomar como referência as idéias expressas pelos autores que seguem:

“A avaliação é plurireferencial. Então é complexa, polissêmica, tem múltiplas e heterogêneas referências. Não é uma simples disciplina com conteúdos já delimitados e modelos independente. É um campo cujo domínio é disputado por diversas disciplinas e práticas sociais de distintos lugares acadêmicos, políticos e sociais. Não sendo uma disciplina autônoma e bastante em si mesma, necessita de uma pluralidade de enfoques e a cooperação ou concorrência de diversos ramos do conhecimento e metodologias de várias áreas, não somente para que seja minimamente entendida ou reconhecida intelectualmente, mas também para poder ela própria se exercitar concretamente de modo fundamentado. Não sendo monoreferencial, expressa-se de diferentes modos e constitui distintos modelos” (DIAS SOBRINHO, 2001, p. 2).

“Neste processo entende-se a avaliação como um processo sistemático de análise de uma atividade, fatos ou coisas que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento” (BELLONI

(1), 2000, p. 15).

A avaliação educacional (...) não constitui uma teoria geral, mas um conjunto de abordagens teóricas sistematizadas que fornecem subsídios para julgamentos valorativos. Além do mais, a avaliação nunca é um todo acabado, auto-suficiente, mas uma das múltiplas possibilidades para explicar um fenômeno, analisar suas causas, estabelecer prováveis conseqüências e sugerir elementos para uma discussão posterior, acompanhada de tomada de decisões, que considerem as condições que geraram os fenômenos explicados criticamente (VIANNA, 2000, p. 18).

Vamos também tomar como princípio que:

“Avaliar é importante para impulsionar um processo criativo de autocrítica” (RISTOFF, 1996, p. 50).

É a auto-avaliação. O processo de autocrítica é fundamental para se iniciar um processo de avaliação. Refere-se a “criativo” porque a autocrítica não deve ter caráter de punição, castigo, o que inviabilizaria o processo inteiro por medo ou rejeição.

Conforme o mesmo autor

“Estas colocações todas me satisfazem. Concordo com elas, entendo o seu significado e vejo a sua importância. Quero, entretanto, acrescentar mais uma definição a esta lista de objetivos, pois creio que ela está fortemente presente em todos os projetos de avaliação: ‘avaliar para (a) firmar valores’” (Ristoff, 1996, p.50).

Para efeito do nosso trabalho vamos nos orientar pelas definições dos pesquisadores acima dentro de um múltiplo universo de sentidos. Não é nosso objetivo eleger uma única definição, mas sim compreender a extensão do seu universo. Devemos ressaltar, entretanto que em nosso caso se trata de avaliação de instituições de ensino superior:

“A Avaliação de caráter institucional opera com a complexidade e a globalidade (...) Em relação ao sujeito da ação, o qualitativo institucional refere os agentes da comunidade universitária que se engajam na produção e realização da avaliação. (...) A institucionalidade dos sujeitos diz respeito à legitimidade que lhes é conferida socialmente e ao reconhecimento da instituição ao papel que cumprem na avaliação. (...) Em relação ao objeto ou ao campo da avaliação, institucional estabelece os limites, aliás bem amplos e abrangentes. Tem-se de projetar luz sobre toda a instituição e tentar compreender as diversas dimensões do ensino, pesquisa, extensão, gestão, relações de trabalho, a qualidade da produção científica, pedagógica e da vida social e tudo o mais, de modo o mais integrado possível, para interferir qualificadamente sobre essas realidades no seu todo ou

em partes” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 69).

### **Possíveis paradigmas de avaliação**

VIANNA (1989) discute as questões da concepção de avaliação educacional e destaca que o cerne da definição são as posições teóricas sobre as prioridades a considerar. Daí resulta uma quantidade diferente de definições e uma variedade de modelos.

A definição de avaliação depende da visão de cada um dos formuladores, já que a escola, inserida no modelo capitalista, pode ser interpretada a partir de várias teorias educacionais. Por exemplo, pensadores críticos, conscientes, com compromisso social e que optaram por defender a população mais explorada, formularão a avaliação dentro desta concepção e de sua visão de mundo.

A avaliação é um tema que se cruza com as relações sociais e de poder na instituição. Este entendimento é básico para se entender a construção das definições.

LAJES (1997, p. 13-30) examina desenvolvimento dos vários paradigmas de avaliação, dividindo a evolução histórica em seis momentos:

#### **Primeira geração.**

Docimológica - até 1958 psicométrica/tecnicista/positivista, chamada por ela de pré-histórica. Medir e avaliar são sinônimos dentro de uma concepção de instrumentos de medida. Desde 1845, com Mann, a Boston School Committee inaugura os testes estandardizados visando medir os resultados de cada aluno e os resultados entre escolas comparativamente. Como precursores figuram: Man, Thorndike, Smith & Tyler, Cronbach. Procura-se, numa visão positivista, a perfeição técnica e métrica, baseada na técnica quantitativa.

#### **Segunda geração:**

Sociológica/economicista (1960/1970). Dá-se então o início da avaliação em educação. Neste caso, a mesma chama de “efeito Sputnik”, que acelerou a preocupação com a educação nos Estados Unidos da América do Norte. A guerra fria tornou premente a necessidade de professores/avaliadores, de metodologias adequadas, e objetivos e finalidades concernentes.

Como pensadores eminentes do período a autora cita: Cronbach, Guba e Stufflebeam e a taxonomia de Bloom. A avaliação se enriquece com a Psicologia, Filosofia, Sociologia e Economia como disciplinas de base.

Terceira Geração: (1970-1985)

Geração experimental/institucionalizada. Quando surgem organizações tipo ESEA- Elementary and Secondary Education Act, AERAD, - American Education Research Association's Division e várias associações que se dedicam à avaliação, e várias publicações, surgindo a profissão de avaliador. É a procura pelo estabelecimento do campo da Avaliação, com técnicas investigativas próprias. Foram importantes nesta geração: Scriven e Stufflebeam.

Quarta Geração:

Construtivista (1985-1990). Há uma nova concepção de avaliação onde as verdades são construções sociais e a avaliação passa a ser um processo interativo, com negociações entre os atores envolvidos, tendo em vista as diversas finalidades dos diversos grupos sociais. A avaliação se situa na apreciação, estimação, explicação, interpretação e reflexividade sobre os fenômenos, todos dentro dos seus contextos próprios, com suas particulares locais.

Quinta Geração (1990) discurso social:

Com a introdução das novas teorias da comunicação o discurso social passa ser o foco da atividade, numa avaliação qualitativa/quantitativa, sem falsas dicotomias, com a meta-avaliação ao longo do processo. Os parceiros são todos os envolvidos e leva-se em conta o conjunto da sociedade, com as crenças e atitudes do discurso social imbricadas.

Sexta geração:

Os instrumentos de telemática, informática passam a integrar o universo escolar, envolvendo uma nova concepção de avaliação que está sendo construída ao longo do processo, por envolver todo um construto sobre novas tecnologias da informação, envolvendo a educação como um processo contínuo de aprendizagem, ao longo do tempo.

O quadro I refere-se a estas várias proposições

**QUADRO I - AVALIAÇÃO DIACRÔNICA/SINCRÔNICA**

<b>GERAÇÕES</b>	<b>FUNDAMENTOS (PORQUE)</b>	<b>OBJETO (O QUE)</b>	<b>METODOLOGIA (COMO)</b>	<b>AVALIADORES (QUEM)</b>	<b>OBS.</b>
1. Docimologia Tecnicista (até 1958)	Psicológicos (Psicométricos)	Resultados alunos (matemática leitura)	Testes Escala Provas padronizadas	Avaliadores Psicólogo Falta de avaliador. Especializados.	Thorndike – (1918) Pierón (1922) Tyler, Smith (1947)
2. Economicista Sociológica (1960, 1970)	Sociológico Econômico Psicológico Fisiológico NB: estatal	Projetos Educação Comparada Inovação Em Educação	Quantitativos (limites) Guba, 67 Cromback, 63 Stufflebeam, 70	Formação de avaliador. Currículo univ. Profissão	Efeito Sputnik Guerra fria c/ teste URSS ESEA (1965)
3 Investigacional Profissional Institucionalizada (1970 a 1985)	Teoria de avaliação Filosófica Sociológicos Local NB: Alunos participam Nos Campos	Programas, Currículo, Professores Sistema de ensino Instituições	Quantitativos Qualitativos (entrevista, observação)	Formação de avaliadores Competências do avaliador (ex. Worthen, Byers)	Alunos participam ao campo; Ohio (confere diplomas) Universidade Associações, literatura
4 Construtivista (1985-1990)	Psicologia Cognitiva Local NB: representações, visões do mundo	Projetos Instituições, (organizações, universidades) Formação Professores Formação contínua	Quantitativos Qualitativos (privilegiado investigação-ação)	Avaliadores (ex. alunos, professor). Pais, administradores, parceiros da Educação	Intervir Inovar, Criar. Várias opiniões, pontos de vista
5/6. Discursiva (1990-2000)	Sociológica Teoria da Comunicação NB: local	Tópico (foco) Avaliação da Avaliação	Quantitativos Qualitativos Informática, telemática	Avaliadores (todos os parceiros da Educação)	Lento, Várias opiniões, pontos de vista

Fonte: LAJES, 1997

## **As categorias de análise**

São propostas as seguintes categorias de análise nesse estudo, as quais passamos a relacionar, Tais categorias têm sua origem no próprio debate teórico da área.

### **Concepção de política pública**

Em que pese o ambiente repleto de contradições que cerca a relação educação-sociedade, podemos dizer com Freitas, que:

“A escola capitalista encarna objetivos (funções sociais) que adquire do contorno da sociedade na qual está inserida e encarrega os procedimentos de avaliação em sentido amplo, de garantir o controle da consecução de tais funções. Como afirma Mészáros (1981) a educação tem duas funções principais numa sociedade capitalista: 1. A produção de qualificações necessárias ao funcionamento da economia, e 2. a formação de quadros e a elaboração de métodos para um controle político (p. 273). Destaque-se ainda sua vocação elitista. A escola capitalista não é para todos. É uma escola de classe (...). Essa função seletiva, incorporada pela escola, faz com que ela seja vista como um local de preparação de recursos humanos para os vários postos de trabalho existentes na sociedade. Neste sentido, se não houver resistência, a escola traduz as desigualdades econômicas em desigualdades educacionais, e, depois, retraduz tais desigualdades educacionais em desigualdades econômicas” (BOURDIEU & PASSERON, 1975, apud Freitas, 2000, p.96).

“No entanto, para o pensamento funcionalista, a sociedade é um bloco homogêneo de pessoas diferenciadas apenas por suas capacidades pessoais. Desta maneira, se um aluno é eliminado da escola é porque não se esforçou. A seletividade da escola opera como depuradora, premiando os alunos que tem “mais vontade de estudar” e são “mais esforçados”; os que não se enquadram devem ocupar postos de menor qualificação. Essa função social da escola capitalista é incorporada aos objetivos da escola, bem como às práticas de avaliação, e passa a fazer parte do própria organização do trabalho pedagógico” (FREITAS, 2000, p. 96 ).

A Universidade como formadora de quadros qualificados, tem uma função primordial, pois forma profissionais, produz conhecimento que se traduz em realidades materiais e perspectivas para novos produtos e novos mercados. O controle político deste organismo, tanto isoladamente como no seu conjunto, é de fundamental importância, para o capital.

Uma das formas do capitalismo procurar exercer uma pressão de convergência para

os seus objetivos é através do financiamento dos programas voltados para os países periféricos, diferindo os parâmetros educacionais: ou seja, o controle dos objetivos da educação no país dependente. Vinculando empréstimos, dotações, abertura de créditos a avaliações com viés efficientista, mercadológico e inteiramente controlador. As políticas públicas induzem um projeto educacional articulado aos interesses do capital.

Esta é a base da concepção mercadológica da avaliação. Trata-se então de criar o Estado Avaliador, um estado voltado para a regulação e o controle.

“o neoconservadorismo é predominantemente político e moral e tem como valor central a sociedade regulada e hierarquizada. Para tanto o Estado tem forte presença controladora no campo social e, portanto, no caso que aqui interessa, grande poder de intervenção para modelar o sistema de educação superior. O neoliberalismo flexibiliza os meios de produção para obter mais ganhos de eficiência, respeitando o princípio fundamental da democracia liberal, que é a liberdade de escolha. A combinação destes dois conceitos cria na educação superior o par contraditório: autonomia-controle. O neo-liberalismo aumenta a autonomia relativa aos meios, em função da maior eficiência, diversificação, diferenciação, isto é, liberaliza para facilitar a privatização do ensino superior. O neoconservadorismo usa mecanismos ditos de avaliação, como controle dos resultados e regulação, o que acaba sendo também uma contradição da autonomia. Esta conjunta pode ser bem definida pela expressão “Estado Avaliador”, que caracteriza o estado forte, no controle do campo social, e liberal relativamente à economia. Segundo esta lógica, o estado confere maior liberdade à gestão dos meios e processos, como fator de eficácia e produtividade, podendo assim justificar a diminuição dos financiamentos e criar as facilidades para a expansão da privatização e da mentalidade empresarial em educação. Por outro lado, exerce um rígido controle sobre os fins e produtos, através de mecanismos que chama de avaliação, para consolidar os modelos desejados e orientar o mercado” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 38).

A concepção de avaliação estabelecida por esta política é uma concepção economicista e de supremacia do mercado, pois há necessidade de se atingir objetivos considerados importantes: desonerar o Estado de sua função social, trazer à Educação para o mercado, em sua concepção de custo/benefício.

A educação, um bem público numa concepção social, passa a ser um bem privado, portanto do interesse individual de cada cidadão. A informação e o conhecimento são um capital particular, adquirido pelo cidadão.

O ensino superior é um “produto”, a Universidade presta “serviços” à população, portanto, como uma “mercadoria”, ela tem que ser vista numa ótica de consumo. Assim, a

“qualidade” se mede pelo grau de eficiência quantitativa e de satisfação do consumidor. Ele precisa então de mecanismos de fácil entendimento e compreensão para se orientar na sua “liberdade” de escolha do produto/serviço a ser adquirido.

Surge então a necessidade de mecanismos “confiáveis” que tragam informações de fácil entendimento e de âmbito universal para que o consumidor possa se orientar na “compra”. O processo de avaliação teria que ser externo à universidade, construído com elementos quantificadores que fazem parte do universo dos consumidores.

O resultado disto foi o estabelecimento de uma política de avaliação dentro desta concepção neoliberal de mercado. Entra nesta concepção uma outra conotação: a vertente “técnica”. Para que se pudesse fazer uma avaliação global, universal e aceita seria necessária criar os mecanismos que tornassem “isentos” os resultados, por serem “científicos” e “confiáveis”.

A concepção de responsabilização (accountability) é desenvolvida, isto é, provar que os resultados obtidos correspondem a padrões externos emitidos pelo órgão avaliador. Neste caso, a avaliação se torna uma prestação de contas, retirando da mesma o sentido de avaliação pedagógica e educativa. Nesta concepção, é necessário que exista um sistema de medidas quantificadoras, que confrontado com os padrões externos, obtenha resultados que possam ser confrontados com objetivos previamente determinados. Nasce o conceito de “benchmark”, isto é, estabelecer como objetivo atingir os padrões de uma determinada instituição, tomada como modelo. Com isso, todas as outras instituições teriam este referencial externo a ser alcançado.

AFONSO JANELA (2000, p. 46) considera que esta concepção ideológica cria o individualismo possessivo. Significa que os indivíduos são proprietários dos bens materiais e também das suas próprias capacidades, que deverão ser postas em prática numa sociedade igualmente livre. Neste caso, a principal função da escola é proporcionar oportunidades para que cada um desenvolva suas potencialidades inatas e, portanto, contribuir assim para o conjunto da sociedade. O elemento social das políticas públicas é excluído do sistema.

“Na perspectiva de mercado, a universidade deve se assemelhar a uma empresa, não só em termos organizativos e administrativos, mas sobretudo em suas finalidades: deve ser uma organização a serviço dos interesses do modelo dominante de produção. É uma organização bem estratificada e controlada por uma administração central forte, guiada

mais pelos valores burocráticos e eficientistas que pela intencionalidade pedagógica e acadêmica. Sua preocupação central é o do melhor rendimento possível. Para obter a eficiência esperada, valoriza os programas pedagógicos e administrativos uniformes e facilmente controláveis e predizíveis, buscando cumprir estritamente as metas e exigências legais e burocráticas do Ministério da Educação e demais órgãos da administração central” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 67) .

Fundamental nesta concepção é a necessidade do conjunto da universidade se atrelar “às necessidades do mercado”. O ideal seria que a Universidade se transformasse num setor de treinamento de mão de obra das grandes corporações, tornando-se mero fornecedor de mão de obra qualificada, farta e barata. De preferência que o Estado assumisse integralmente este custo, pois nesta concepção as despesas são obrigação do Estado e os lucros gerados são totalmente apropriados pelas corporações. Na concepção desta política pública, as necessidades do mercado priorizam as funções de ensino, pesquisa, extensão da universidade. Esta concepção tem como base de sua elaboração visões externas impostas por organismos internacionais que orientam os órgãos gestores neste sentido, com o financiamento direto de tais processos avaliativos, ou indireto, condicionando-se certos financiamentos do Estado à adoção de tais concepções na construção das avaliações de ensino superior.

Esta é uma concepção economicista-mercadológica. Segundo BELLONI (2002) esta seria uma vertente meritocrática, voltada para o controle e a hierarquização, regulação, buscando identificar os melhores, visando estabelecer padrões de excelência traduzidos em listas e rankings.

Para BELLONI (2002, p. 1-21) uma vertente oposta seria a concepção de avaliação transformadora ou formativa, voltada para a efetividade social e científica, buscando construção da qualidade, num processo avaliativo que combinasse mérito e qualidade da atividade pedagógica com relevância e efetividade social, produzindo ao final do processo, cidadãos conscientes, profissionais competentes, socialmente responsáveis. A esta avaliação voltada para um compromisso de ordem filosófica, científica e social com a educação Belloni chama de avaliação construtiva.

Vejamos os elementos que constituem esta concepção de política pública:

A Educação é um bem social, direito de todos, obrigação do Estado e da família. Foi este o princípio estabelecido na nossa constituição. Este é um pilar da concepção de política pública. A concepção de uma política pública de avaliação tem que levar em conta

este princípio.

Dias Sobrinho resume esta posição da seguinte forma:

“A avaliação institucional educativa deve ser um amplo e democrático processo de busca de compreensão das dimensões essenciais de uma instituição e de organização de suas possibilidades de transformações. Portanto deve estar orientada essencialmente para as finalidades essenciais da instituição, sob os seguintes aspectos: conhecimento, compreensão redefinição, valoração e construção das transformações desejadas. Estando voltada para a melhoria do funcionamento institucional e de sua responsabilidade social (...) a avaliação requer uma decisão política de cada instituição no exercício de sua autonomia (...). Como a educação comprometida com as necessidades e interesses públicos são de responsabilidade coletiva da comunidade educativa e do Estado, a avaliação há de ser democrática e participativa” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 44-46).

Inicialmente esta definição remete a uma concepção de sociedade. Uma sociedade democrática pressupõe princípios de igualdade, justiça, cidadania, correção das desigualdades sócio-econômico-políticas, uma tentativa de resolver os conflitos capital/trabalho com a opção pela defesa dos menos favorecidos, e uma visão de governo atrelado aos interesses da maioria, com o respeito às minorias, uma política de Estado inclusiva e soberana na defesa dos interesses do seu povo.

A Educação vista como um bem coletivo entra nesta concepção como um direito inalienável de construir instituições públicas universitárias sólidas, estáveis, voltadas para o seu destino histórico de construção de uma instituição social e política, com inteira autonomia de ensino, pesquisa, extensão, e autonomia financeira, independente de governos e de modelos ditados por instituições estrangeiras vinculados a interesses de toda sorte.

Os princípios básicos seriam uma consciência crítica responsável, os princípios éticos e uma cidadania consolidada e atuante. Estes são os princípios que norteiam uma concepção de política pública para avaliação.

Vamos agora aos elementos constitutivos desta concepção:

RISTOFF (1996, p. 48) indica os princípios básicos de uma concepção de avaliação: globalidade; comparabilidade; respeito a identidade institucional; não premiação ou punição; adesão voluntária; legitimidade; continuidade.

**Princípio da globalidade.** Neste caso a avaliação se fará em todos as dimensões do ensino, pesquisa e extensão, gestão, professores, alunos, funcionários e todos os atores e

todas as atividades desenvolvidas pela instituição.

**Princípio da comparabilidade.** Uma busca consensual e negociada de construção de parâmetros comuns, metodológicos e de indicadores para criar posições de comparabilidade interna e com outras instituições, qualitativamente.

**Respeito à identidade institucional.** Reconhecer e respeitar as diferentes organizações objetivas e missões da instituição, respeitando a sua história e a construção dos conhecimentos e saberes de sua realidade social, econômica e política.

**Não premiação e punição.** Este aspecto é fundamental para se construir uma avaliação que incorpore todos os atores e traga segurança para a execução dos trabalhos e da avaliação dos resultados.

**Adesão voluntária.** Este é um princípio de cooperação e integração da comunidade. O respeito a este princípio democrático é fundamental na elaboração de uma concepção de política pública. O respeito às contradições e as posições contrárias são marcos da universidade e têm que ser respeitados.

**Legitimidade.** A confiança dos atores envolvidos e um consenso sobre a transparência e a justiça dos trabalhos é que cria a legitimidade para se estabelecer um laço de respeito pelos resultados.

**Continuidade.** A continuidade pressupõe a construção de uma cultura de avaliação que perdure ao longo do tempo, para que os resultados sejam comparados em séries históricas, e feitas as correções de rumo necessárias dentro dos tempos adequados.

Esta concepção privilegia os princípios pedagógicos, respeita a universidade como o locus da avaliação e os seus integrantes como atores privilegiados.

Nesta concepção a função de regulação do Estado, visando à melhoria das condições do sistema educacional, deve ser articulada com a função educativa, sem ter como foco apenas a regulação e o controle, próprios da função do Estado.

Temos, portanto, nas políticas públicas pelo menos dois enfoques: no primeiro caso, o viés democrático, construtivo e formativo, ou seja, uma avaliação de ensino superior que respeita a autonomia universitária, a vocação da instituição, seus princípios filosóficos, éticos, culturais, sociais e o respeito à sua vocação para a inserção social e objetivos. A avaliação se dá com total participação da própria instituição, dentro dos princípios já

delineados, sendo a política pública voltada para dar à instituição os meios necessários e a liberdade acadêmica na execução de sua própria avaliação, com os parâmetros por ela estabelecidos. O viés qualitativo da avaliação é fundamental para a montagem dos parâmetros, já que os constructos das medidas são por natureza sócio-educativos, subjetivos em sua realização e compreensão.

O segundo enfoque é o da política pública efficientista, controladora e reguladora, autoritária, mercadológica e voltada para os resultados. Neste caso, os princípios da política pública serão impostos, sem participação nas decisões, à comunidade acadêmica e com princípios tecnocrático-economicistas. A política pública se volta para os resultados, com busca de indicadores visíveis e facilmente traduzíveis dentro dos lugares comuns do marketing político-eleitoreiro. As medidas são predominantemente quantitativas, por princípio, havendo pouco espaço para análises qualitativas.

### **Concepção de avaliação**

“Aí já se instaura uma distinção importante dos possíveis significados da avaliação. Segundo a concepção de instituição social, avaliação instaura a reflexão e o questionamento, ou seja, a produção de sentidos; por outro lado, do ponto de vista da organização, a “avaliação”, vem sendo mais propriamente controle e regulação, prescindindo de qualquer exercício de reflexão e de interrogação: os sentidos (da eficiência, êxito, lucro e seus meios, como o planejamento organizacional, a administração eficaz...) já são dados e seus sentidos se completam em si mesmos. Dito isto, é preciso já nesta altura declarar a idéia que será o eixo destas reflexões: a avaliação tem sido um poderoso instrumento, utilizado por governos de distintos quadrantes, para transformar as instituições educativas, por natureza orientadas às dimensões sociais e públicas, em organizações auto-centradas e voltadas aos interesses privados daqueles que, como clientes, teriam o direito de se beneficiar individualmente da educação e seus efeitos” (DIAS SOBRINHO, 2003, p.370).

Temos duas concepções de avaliação em confronto: avaliação como instrumento de reflexão crítica e superação dos problemas, ou uma concepção de regulação e controle. Embora as duas sejam antagônicas, há outra dimensão comum a ser discutida: a função do Estado, e que é importante na concepção de avaliação. O Estado enquanto elemento institucionalizado produz alterações na concepção de avaliação, pois a tendência é influenciar a avaliação para atingir objetivos por ele definidos como princípios de governo.

CONTRERA (2000) propõe quatro modelos para esta relação:

**Modelo de Regulação:** neste modelo o controle do processo de avaliação e/ ou credenciamento está em mãos do Estado e se guia pela lógica do mercado. Importa basicamente o controle estatal da utilização dos recursos públicos e a medida da eficiência institucional. A eficiência concebida como obtenção dos objetivos propostos com o mínimo custo, dados os recursos disponíveis.

**Modelo Misto:** neste modelo há a interveniência acadêmica com auto-avaliação institucional e da avaliação de pares. Neste caso o modelo inclui a participação da instituição, mantidos os princípios do modelo de regulação.

**Modelo de excelência seletiva:** A idéia fundamental é a aproximação dos padrões de qualidade definidos por agência internacionais com critérios produtivistas. As relações com as indústrias e as universidades internacionais modelam a avaliação e a alocação de recursos. Como se trata de um modelo eminentemente elitista e excludente, o modelo de excelência toma como objetivo o modelo externo de padrões de ensino e de avaliação, via agências internacionais.

**Modelo democrático:** o modelo democrático seria um conjunto de avaliações tendo como eixo a auto-avaliação, princípios éticos, dentro de um contexto de emancipação. A base deste modelo é a auto-avaliação com a construção da avaliação negociada, com debates e a confrontação de idéias e a elaboração de consensos e culturas acadêmicas cooperativas. Seria um modelo com o envolvimento de todos os atores na construção de um modelo próprio, localizado.

### **Objetivos da avaliação**

A proposição assumida aqui é a de que o objetivo de uma avaliação institucional é o auto-conhecimento, é subsidiar a tomada de decisões para aperfeiçoamento da instituição e

dos seus cursos, seu corpo docente, discente, administrativo. A busca da qualidade é entendida como resultado de um construto coletivo e acordado entre os atores. A própria construção de um processo avaliativo, por si, constitui um objetivo por permitir a participação e a condução do processo pelos atores responsáveis.

Quando se tem como objetivo credenciamento, financiamento, distribuição de recursos, a premiação/punição, montagem de rankings objetivando melhoria de qualidade via pressão estatal e mercadológica isso torna o objetivo viciado na origem, pois sua implantação exige uma deformação dos princípios acadêmicos universitários, já que atingir resultados passa a ser um objetivo por si, independente de quaisquer outros e da construção dos saberes e da formação do cidadão/profissional e da cultura acadêmica universitária.

O estudo dos objetivos da avaliação em cada sistema revela muito dos reais propósitos embutidos em políticas públicas.

### **Função esperada da avaliação**

A perspectiva positivista que está na origem do campo tem empurrado o entendimento da função da avaliação para uma perspectiva racionalista de resultados utilizando métodos matemáticos, estatísticos comparativos. É uma visão que permeou toda a área e até hoje exerce forte influência na função da avaliação.

Nesta perspectiva a função seria a de comprovar a aprendizagem utilizando métodos objetivos que dessem resultados facilmente analisáveis. Esta função de comprovação trouxe benefícios e também desvantagens por tornar a avaliação “neutra”.

Numa perspectiva de um modelo democrático, a função esperada da avaliação é a de um processo pedagógico que traz uma experiência social e uma cultura de avaliação, onde se estabeleçam princípios a partir de consensos construídos no coletivo. Também neste particular a avaliação tem a função de estabelecer discussões sobre qualidade, numa perspectiva de auto-conhecimento e auto-regulação.

Numa perspectiva autoritária, de controle e regulação, a função tem como princípio básico o exercício da coerção do poder do Estado, visando por castigo/prêmio e ranking, estabelecer comparações que permitam estabelecer políticas públicas que convenham

ao aparato burocrático. Neste caso, a função da avaliação permite estabelecer padrões externos de excelência, meramente formais, que produzam os resultados que foram estabelecidos pelos gestores educacionais. O que se pretende é o controle de qualidade visando principalmente o produto, e com isso estabelecer melhores padrões de eficiência e eficácia. Esta é a função básica deste tipo de avaliação.

A função principal da avaliação não deve ser a classificação, mas o desenvolvimento institucional.

### **Instrumentos e práticas de avaliação**

A análise dos instrumentos de avaliação propostos é importante. Basicamente temos dois instrumentos: quantitativos, através de construção de indicadores estatísticos que elegem determinados aspectos como testes estandardizados, censitários ou amostrais, número de alunos/professores, relação ingressos/egressos, qualificação/dedicação/titulação de professores e equipamentos físicos, laboratórios, bibliotecas, etc, gerando números que serão analisados e confrontados. E temos também os qualitativos: auto-avaliação, entrevistas, questionários, o envolvimento da comunidade, a prática gestora, análise curriculares, análise de projetos, planos de cursos entre outros, envolvendo aspectos também subjetivos.

No capítulo seguinte, a partir dessas categorias, apresentaremos as três propostas de avaliação do ensino superior: o PAIUB, O ENC e o SINAES.



## **CAPÍTULO II**

### **AS PROPOSTAS DE AVALIAÇÃO PARA AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR**

#### **1. O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB**

##### **Estrutura legal**

O PAIUB tem sua estrutura legal vigente baseado na Portaria Ministerial MEC no. 302, (Diário Oficial da União de 09/04/1998 - Seção I, p. 111).

Por esta Portaria, a avaliação se fará em três etapas: auto-avaliação, avaliação externa, e apreciação dos relatórios pelo Comitê Assessor do PAIUB. O Comitê Assessor fará acompanhamento do desenvolvimento do programa em cada instituição, pela análise dos relatórios e visitas “in loco”. Haverá apoio com recursos do MEC. Os resultados da avaliação da Instituição serão incorporados à base de dados do MEC para suas atividades usuais. Para o presente estudo foi utilizado o texto: Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB - DOCUMENTO BÁSICO, UMA PROPOSTA NACIONAL e seus anexos, elaborado em 26 de novembro de 1994, pela Comissão Nacional de Avaliação, publicado na Revista Avaliação, no. I, julho de 1996.

Este documento é a base do trabalho do PAIUB, onde está estruturada sua formulação.

##### **Histórico**

O PAIUB foi reflexo do trabalho conjunto, a partir de julho de 1993 por iniciativa da Secretaria de Educação Superior do MEC, de uma Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras. Foi uma Comissão coordenada pelo Departamento de Política de Ensino Superior da Sesu/MEC e reuniu entidades representativas: ANDIFES, (Associação

Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior) ABRUEM (Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais), ANUP (Associação Nacional das Universidades Particulares), ABESC (Associação Brasileira das Escolas Católicas), Fóruns Nacionais de Pró-reitores de Graduação, Pesquisa e pós-graduação, Planejamento e Administração e Extensão, tendo emitido o documento base em novembro de 1994. Foi um documento elaborado com intenso envolvimento de todas as entidades. Tendo o documento base sido entregue em novembro de 1994, já em julho de 1996, noventa instituições federais estavam praticando a avaliação institucional na fase interna e sessenta instituições já haviam entregue seus projetos para posterior financiamento da fase externa, que envolvia necessariamente custos.

Como houve uma eleição presidencial em 1994 e uma mudança de governo federal a partir de 1995 a sua continuidade deveria ter-se dado no governo subsequente. Apesar de oficialmente instalado e ter sido realizado em instituições federais a mudança de rumos a partir de 1995, trouxe um outro enfoque que na prática inviabilizou o programa. O financiamento era fator fundamental para sua integral implantação. Em 1998 foi emitida a portaria MEC/302, que tornava a colocar o Programa em andamento. Mas por uma política deliberada de não financiar estas atividades, o Programa se esgotou por inércia. Havia já o INEP colocado o Exame Nacional de Cursos desde 1996, dando prioridade e suporte técnico-financeiro a uma outra concepção de avaliação.

### **Concepção de política pública**

“Reconhecida historicamente como instituição que produz e dissemina o saber voltado tanto para a busca das verdades científicas quanto para atender às necessidades básicas da sociedade, espera-se da Universidade desempenhos conseqüentes em suas atividades-fim, capazes de garantir bom padrão de qualidade de seus serviços à sociedade. Se este pressuposto é abrangente, a natureza e a destinação prioritária desses serviços podem e devem ser discutidas, em função da organização e do estágio de desenvolvimento que se encontra a sociedade a que serve. O processo de avaliação deve, portanto, ser o contraponto da proposta institucional desenvolvida pela IES, buscando atender a uma tripla exigência da universidade contemporânea: um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico; uma ferramenta para o planejamento da gestão universitária; um processo sistemático de prestação de contas à sociedade” (PAIUB, 1994, p. 54).

O PAIUB reconhece a Universidade como um bem coletivo, da sociedade, como uma instituição social voltada para o conhecimento e com três eixos básicos:

**Aperfeiçoamento acadêmico:** Neste ponto a avaliação procura realizar num levantamento sistemático dos pontos positivos e negativos envolvendo o ensino, pesquisa e extensão e particularmente a graduação. A avaliação de Pós-graduação possui mecanismos próprios de avaliação, cuja base é a avaliação da CAPES. O foco do PAIUB é a Graduação.

**Ferramenta de gestão:** Neste caso, a avaliação deve produzir resultados que sirvam para a gestão se posicionar e procurar superar as dificuldades e dar soluções implementadas pelo coletivo da instituição. É fundamental este enfoque de gestão, já que é a gestão que dá continuidade às ações de ordem prática dos programas de graduação.

**Prestação de contas à sociedade.** Neste caso a sociedade como financiadora e principal beneficiário da ação da Universidade recebe como contrapartida uma prestação de contas, para acompanhamento e participação.

“Num processo educativo, há uma teia muito complexa de relações e papéis sociais que, guardadas as especificidades e competências, não se circunscrevem aos atores internos. Mas, um programa educativo é por razões essenciais e formais uma responsabilidade dos agentes primordiais da educação. Os primeiros em termos de ordem (os primordiais), por competências científicas, profissionais, formais e éticas, são os principais responsáveis pelo desenvolvimento pessoal, social e institucional. Mas não são os únicos. A avaliação não apaga as relações entre Estado-Universidade-Sociedade. Ao contrário, procura entendê-las e melhorá-las, tanto pela ação, quanto pelo debate e pela crítica. O PAIUB é um programa que requer diálogo, negociação e ampla participação. Nisto consiste sua marca essencialmente formativa” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 86).

Esta proposta foi destinada a Universidades, Faculdades, Centros Federais Tecnológicos, públicas ou privadas. Portanto, a concretude da proposta se realizava dentro da concepção das Instituições de Educação Superior, com sua história, com sua cultura, com seu compromisso e com sua prática.

Esta proposta enquadra-se na categoria estabelecida por Contrera como “modelo democrático”. Sendo a proposta fruto de todas as entidades representativas das universidades

públicas e também governamentais, a concepção de política pública é democrática, transformadora e construtiva, com os seguintes princípios:

**Educação como bem público.** Concepção de uma política pública que tem os princípios educacionais como base permanente de construção da avaliação, com seus valores científicos e sociais preservados.

**Autonomia universitária.** Liberdade para estabelecer seus próprios instrumentos de avaliação, estabelecer sua cultura de avaliação institucionalizada e permanente, com respeito as diferentes posições e contradições do próprio processo.

**Adesão voluntária.** O PAIUB foi um programa de adesão voluntária, respeitando-se a autonomia da universidade e seu ingresso no programa ou não. Com isto, as Instituições tinham também o seu tempo próprio para tomada de decisões.

**Responsabilidade social.** A universidade tem compromisso com a sociedade, com o seu tempo e com a construção de uma cidadania consciente e participativa. E com formação de cidadãos competentes socialmente conscientes.

**Aperfeiçoamento da qualidade acadêmica.** A concepção é a de construir um conceito de qualidade consensualmente aceito e com envolvimento de todos os atores. Construir instrumentos, transparentes, éticos, justos, institucionalmente reconhecidos.

**Aperfeiçoamento da gestão universitária.** Num ambiente democrático este item da concepção é fundamental para o funcionamento da proposta.

**Prestação de contas à sociedade.** A universidade mostra sua responsabilidade em construir conhecimentos e disseminar informações e traz à sociedade o resultado dos seus esforços.

## Concepção de avaliação

A concepção de avaliação presente na proposta é assim estabelecida:

“Uma sistemática de avaliação institucional da atividade acadêmica, considerando a descentralização dos procedimentos para a tomada de decisão, deve ser desenvolvida tendo em vista alguns princípios básicos: aceitação ou conscientização da necessidade de avaliação por todos os segmentos envolvidos; reconhecimento da legitimidade e pertinência dos princípios norteadores e dos critérios a serem adotados; envolvimento direto de todos os segmentos da comunidade acadêmica na sua execução e na implementação de medidas para a melhoria do desempenho institucional” (PAIUB, 1994, p. 55).

Os princípios básicos listados por RISTOFF (1996) são: globalidade, comparabilidade, respeito à identidade institucional, não premiação ou punição, adesão voluntária, legitimidade e continuidade. Estes conceitos foram basicamente utilizados na concepção de avaliação das propostas. São os conceitos básicos de uma avaliação democrática.

Sendo um modelo democrático, a concepção de avaliação é realizada dentro de um contexto de emancipação. A avaliação é um construto coletivo visando objetivos predeterminadas pela própria comunidade, sempre com o princípio do contraditório, o respeito às diferenças e dentro de um ambiente de cooperação inter-relacional. A avaliação é vista como construto educacional e pedagógico.

## Objetivos da avaliação

“A avaliação de desempenho das Universidades é uma forma de rever e aperfeiçoar o projeto acadêmico e sócio-político da instituição, promovendo a permanente melhoria da qualidade e pertinência das atividades desenvolvidas. A utilização eficiente, ética e relevante dos recursos humanos e materiais da universidade, traduzida em compromissos científicos e sociais, assegura a qualidade e a importância dos seus produtos e a sua legitimação junto à sociedade.

A partir deste objetivo geral da avaliação institucional é possível destacar os seguintes objetivos específicos:

1. Impulsionar um processo criativo de autocritica da instituição, como evidência da vontade política de auto-avaliar-se para garantir a qualidade da ação universitária e para prestar contas à sociedade da consonância dessa ação com as demandas

- científicas e sociais da atualidade.
2. Conhecer numa atitude diagnóstica, como se relacionam e interrelacionam na Universidade as tarefas acadêmicas em suas dimensões de ensino, pesquisa, extensão e administração;
  3. (RE) estabelecer compromissos com a sociedade, explicitando as diretrizes de um programa pedagógico e os fundamentos de um programa sistemático e participativo de avaliação, que permita o constante reordenamento, consolidação e/ou reformulação das ações da Universidade, mediante diferentes formas de divulgação dos resultados da avaliação e das ações dela decorrentes;
  4. Repensar objetivos, modos de atuação e resultados numa perspectiva de uma Universidade mais consentânea com o momento histórico em que se insere, capaz de responder às modificações estruturais da sociedade brasileira.
  5. Estudar, propor e implementar mudanças das atividades acadêmicas do ensino, da pesquisa e da extensão e da gestão, contribuindo para a formulação de projetos pedagógicos e institucionais socialmente legitimados e relevantes” (PAIUB, 1994, p. 5).

Os objetivos são claramente ligadas ao plano institucional da Universidade, seus projetos pedagógicos e seus compromissos científicos e sociais, legitimando-se junto à sociedade.

### **Função esperada da avaliação**

A função básica é a criação de base de dados confiáveis, diagnósticos e reflexões que gerariam indicadores seguros para uma discussão de avaliação institucional. Outro efeito é a sedimentação da cultura da avaliação institucional como ferramenta de desenvolvimento da própria universidade e a integração. Na inter-relação entre os diversos segmentos que são fontes de conhecimento e produzem o saber, a avaliação é um canal de construção de diálogos e superação e transformação da realidade dentro da instituição.

“De modo global e específico a avaliação de uma universidade é institucional, enquanto procura levar em consideração os diversos aspectos indissociáveis das múltiplas atividades-fim e das atividades-meio necessárias à sua realização, isto é, cada uma das dimensões – ensino, produção acadêmica, extensão e gestão, em suas interações, interfaces e interdisciplinaridade. Consequentemente, busca-se proceder a uma análise simultânea do conjunto de dimensões relevantes ou hierarquizar cronologicamente o tratamento de cada uma delas, a partir das prioridades definidas no âmbito da instituição e dos recursos disponíveis.

Outra característica fundamental do processo de avaliação de uma instituição acadêmica é a intensa participação de seus membros, tanto nos procedimentos e implementação, como

na utilização dos resultados, traduzidos em medida ao aperfeiçoamento da instituição” (PAIUB, 1994, p. 55).

### **Instrumentos e práticas avaliativas**

“A implantação e o desenvolvimento do projeto envolvem: uma estratégia compreendendo as dimensões interna e externa da avaliação que se inspira em um dossiê técnico compreendendo os aspectos quantitativos e qualitativos da realidade a ser examinada (...)

Em vista disso, será necessária instalar ou acionar um sistema de coleta de informações qualitativas e quantitativas, descentralizado, ágil e preciso, com dados relevantes para efeitos de diagnóstico, controle, auto-conhecimento. E ainda estes dados necessitam de um “olhar” crítico e qualitativo que permita questionar os dados quantitativos, reconhecer diferenças, valorizar aspectos específicos, analisar e explicar fenômenos, enfim, atribuir sentido acadêmico e pedagógico aos dados coletados (...)

Avaliação Externa. No âmbito institucional, a avaliação externa introduz um componente novo e desafiador que se articula com os demais aspectos da avaliação. Requer, tanto dos avaliadores externos quanto da comunidade acadêmica, capacidade de discriminação, disponibilidade para o diálogo e sentido de participação. Tem o papel complementar à avaliação interna e alicerça-se em dois pilares: auto-avaliação da instituição e análise da Comissão Externa” (PAIUB, 1994, p. 58-59).

Sintetizando esta proposta: os instrumentos de avaliação interna e externa são:

1. Diagnóstico – levantamento da situação global da instituição.
2. Avaliação interna analisando:
  - a) cursos: condições, processos, resultados;
  - b) disciplina: objetivos, planos, fontes, procedimentos didáticos, instrumentos de avaliação, condições técnicas;
  - c) Avaliação do desempenho docente: desempenho, científico, técnico, didático-pedagógico, atitudes, ética, pontualidade;
  - d) Avaliação do estudante: base acadêmica, ética, e atitudes;
  - e) Avaliação do desempenho técnico administrativo;
  - f) Avaliação da gestão universitária.
3. Avaliação externa envolvendo:
 

Corpo docente, técnico administrativo, infra-estrutura, análise de currículos, mercado de trabalho, aspectos diversos, acompanhamento de egressos.
4. Reavaliação.

As práticas envolvem a construção de uma base de dados com levantamentos físicos e também questionários qualitativos que geram indicadores que envolvem todos os elementos físicos da instituição, recursos humanos, administrativos, gestores, docentes, discentes. Isto é feito confrontando-se pares comparativos: número de alunos por docentes, ingressantes/egressos e até atingindo questões que produzem taxas como produção acadêmica, dedicação, custo/aluno, etc., descritos nos anexos I, II e III da Proposta.

Gerado este diagnóstico quantitativo, são então construídos os aspectos qualitativos acadêmicos que são então objeto de auto-avaliação, gerando relatórios para nova reavaliação.

Como assinala Dias Sobrinho:

“Este programa de avaliação é uma construção coletiva que produz as condições teóricas e as ações correspondentes que se cumprem com vistas a objetivos socialmente construídos. Então esclarecendo melhor esses conceitos, seu autor é coletivo e plural e a obra está aberta, como geralmente ocorre com tudo que é social e que se produz no âmbito educativo e na comunidade de conhecimentos, onde adequadamente se aplica a idéia de “al andar se hace camino” (Antonio Machado). Sendo avaliação de instituições educativas de nível superior e por ser concebido e conduzido basicamente por agentes do processo educacional, esse programa deve inevitavelmente ter caráter pedagógico” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 85).

O PAIUB, enquanto processo, provoca, portanto, um acréscimo da consciência pedagógica, especialmente nos cursos de graduação, que têm sido o ponto central a que ele, até agora vem se dedicando com maior ênfase. Este resultado, perceptível apenas quando se utilizam metodologias qualitativas, além de quantitativas, não é nada desprezível, independente do seu grau de realização em cada instituição ou curso e não obstante ser um fenômeno de lenta repercussão, principalmente porque toca no núcleo do fenômeno educativo. Trata-se de mudanças de atitude, ou de acréscimo de consciência que provocam maior comprometimento com as funções essenciais da universidade. Mais importante ainda, essas transformações qualitativas estão se produzindo compartilhadamente por parte significativa da comunidade e não isoladamente por indivíduos ou setores administrativos” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 96).

## **2. O Programa do Exame Nacional de Cursos-ENC**

### **Estrutura legal**

A Lei 9131 de 24 de novembro de 1995, publicada no Diário Oficial de 25.11.1995, Seção I, p. 19.257, instituiu o Exame Nacional de Cursos.

As informações aqui citadas foram retirados também da publicação “Provão 2002” (Relatório-Síntese Publicado pelo INEP – Brasília 2002).

### **Histórico**

Em 1996, o primeiro ENC foi aplicado aos concluintes de três áreas: Administração, Direito e Engenharia Civil. Em 2002, atingiu 24 áreas : Administração, Agronomia, Arquitetura e Urbanismo, Biologia, Ciências Contábeis, Direito, Economia, Enfermagem, Engenharia Civil, Engenharia Elétrica, Engenharia Mecânica, Engenharia Química, Farmácia, Física, História, Jornalismo, Letras, Matemática, Medicina, Medicina Veterinária, Odontologia, Pedagogia, Psicologia e Química.

O ENC foi um programa aplicado pelo MEC de 1996 até 2003, envolvendo os Cursos de Graduação das Universidades brasileiras e foi implantado, durante a gestão do Ministro Paulo Renato de Souza, que o apoiou integralmente, tendo inclusive neste período o Instituto Nacional de Estudos - INEP dentro da estrutura do MEC, se voltado inteiramente para este programa, com uma configuração jurídica de fundação para fins de operacionalização do programa com mais liberdade frente ao arcabouço jurídico do Ministério da Educação. Isto pressupunha maiores financiamentos e estrutura de pessoal diferenciada. O que caracterizou o INEP/MEC neste período foi o forte financiamento do Banco Mundial a este programa, inclusive com pagamento direto de pessoal por fonte internacional.

Com a mudança de governo em 2003, a forte pressão da comunidade acadêmica e de setores interessados provocou uma análise crítica do Ministério da Educação sobre sua continuação ou mudanças sobre o mesmo. Em 2003 o Programa foi mantido, por necessidades

contratuais anteriormente firmadas.

### **Concepção de política pública**

“A avaliação no ENC é entendida como um processo que visa levantar e fornecer aos cursos dados e informações cuja análise permita-lhes detectar seus pontos de excelência e eventuais problemas, planejar a melhoria e correção de rumos e superar deficiências no ensino de graduação, de modo a elevar seu padrão de qualidade e oferecer a seus alunos uma melhor formação.

Os cursos de graduação são o objeto da avaliação, que no ENC se faz por intermédio da verificação do desempenho dos alunos. É oportuno lembrar que o ENC é um dos procedimentos de avaliação periódica do ensino de graduação. A Avaliação das Condições de Ensino, outro desses procedimentos, cobre diferentes dimensões dos cursos de graduação.

O ENC utiliza o resultado final do processo de ensino-aprendizagem desenvolvido ao longo da graduação para a avaliação dos cursos. Portanto, diferentemente de outras avaliações em larga escala, não visa à classificação e seleção dos examinandos. Como processo de avaliação, embora utilize o resultados dos desempenhos dos graduandos, isto é, de alunos em final de curso, não tem característica somativa como as avaliações massivas em geral, visto que esse resultado tem como objetivo a avaliação do curso.

Posto que o foco é o curso e não o aluno, entenda-se que o ENC pretende ter um caráter de avaliação formativa em relação aos cursos. Estes podem beneficiar-se pela possibilidade de, com base na interpretação da série histórica dos resultados e das informações oferecidas rever e discutir o projeto pedagógico, seus objetivos, os procedimentos de ensino e avaliação adotados o tipo de informação que os alunos estão recebendo, etc.

A partir da análise dos resultados oferecidos pelo ENC (informações e dados – quantitativos e qualitativos) sobre o desempenho dos seus graduandos em relação às habilidades e conteúdos aferidos nas provas e sobre as respostas ao questionário-pesquisa) e considerado todo o processo da avaliação e o contexto do curso em que se deu esta avaliação, dirigentes e corpo docente têm elementos para tomar decisões mais seguras, visando ao aperfeiçoamento da sua prática educativa e, conseqüentemente, à melhoria da qualidade do ensino” (ENC-Relatório Síntese, 2002, p. 10).

Na introdução deste trabalho mostramos as mudanças que ocorreram no enfoque da Educação Brasileira na década de 90. Por conseqüência ocorreu então uma mudança quanto às avaliações do Ensino Superior, anteriormente centradas no Programa do PAIUB, já analisado.

Dentro das categorias de CONTRERA (2000), o ENC se enquadra no modelo de regulação com as características de controle estatal e lógica de mercado. A lógica efficientista toma lugar da concepção pedagógica da avaliação. O enfoque é economicista, com a introdução de conceitos de eficiência, produtividade, custo/benefício, o ensino como produto.

A concepção de política pública na proposta tem os seguintes princípios:

**Centralismo.** Ou seja, o governo centraliza a proposta de avaliação nos seus órgãos executores, retirando da universidade esta atribuição.

**Meritocracia.** Avaliação como controle e hierarquização, voltada para a regulação, buscando identificar os melhores, visando estabelecer padrões de excelência, comparativamente.

**Privatista.** A avaliação é voltada para resolver os problemas básicos de oferta da educação superior com a entrega para as instituições privadas da solução de todos os problemas da Educação Superior, principalmente o de acesso.

**Inversão de prioridades.** Historicamente, uma das prioridades das políticas públicas foi o Ensino Superior. Neste caso, representou o abandono de políticas voltadas para o Ensino Superior, numa dimensão de crescimento e aprimoramento do ensino básico.

**O mercado como regulador das prioridades do ensino superior.** Com isto, as necessidades do mercado seriam os indutores das políticas públicas de ensino superior.

**Modelo externo de avaliação.** A concepção passa a ser a de “accountability”, a concepção de prestação de contas.

**Publicização dos resultados.** Dar conhecimento ao público dos resultados da avaliação realizada pelo programa. Como forma de controle sobre a publicidade das instituições e “proteção ao cliente”.

### **Concepção de avaliação**

“O ENC, que visa construir mais um indicador de qualidade do ensino nos cursos de graduação, complementando avaliações mais abrangentes das instituições e cursos de nível superior; a avaliação das condições de oferta dos cursos por área de conhecimento, efetuada por comissões de especialistas da SESu, as quais devem integrar os indicadores de insumos e de eficiência com os resultados do ENC;

o fomento às atividades de avaliação institucional.

O ENC verifica a aquisição de conhecimentos e habilidades básicas dos grupos de concluintes dos cursos de graduação, qualquer que seja sua inserção social ou geográfica. Envolvendo todo o universo dos formandos de cada curso de graduação avaliado, o resultado do Exame produz dados agregados por Escola, esfera administrativa, município, estado, região, segundo diferentes tópicos avaliados. Dessa forma são construídos referenciais que permitem a definição de ações voltadas para a melhoria da qualidade dos

cursos, por parte de professores, técnicos, dirigentes e autoridades educacionais” (MAIA & PILATI, 1998, p. 74 ).

A concepção de avaliação é a intervenção do Estado no conjunto da educação superior, verificando os alunos, os professores, os cursos e as instituições. É a presença do Estado na universidade como elemento regulador.

A avaliação como indutora de qualidade. Dentro deste conceito a avaliação seria um elemento de indução de melhoria de qualidade do Ensino Superior. Com a instituição do ENC, haveria por via de consequência uma procura de melhoria da qualidade do Ensino Superior.

A avaliação seria um olhar do Estado e da sociedade sobre as atividades da Universidade. A avaliação daria um panorama geral e detalhado de como estariam os alunos, os cursos e a universidade em seu conjunto. Com isso, todos teriam sempre referenciais oficiais da situação geral e particular de cada elemento avaliado.

### **Objetivos da avaliação**

Os objetivos estão indicados no seguinte trecho:

“O resultado do Exame tem um papel complementar e deve ser associado aos resultados de um conjunto mais amplo de dados - obtidos pelas comissões de especialistas da SESu, pelo PAIUB e pelo SEEC – que compõem o processo avaliativo, possibilitando a formulação de uma adequada política de ensinos superior.

As comissões de Especialistas da SESu realizam um trabalho permanente, e necessariamente lento e complexo, que envolvem além de análise de indicadores, visitas in loco ao conjunto das instituições brasileiras que oferecem cursos na área de cada comissão. Este trabalho inclui:

- levantamento do “estado da arte” em cada área de ensino, avaliando as deficiências apresentadas em termos de especialidades desenvolvidas e fazendo comparações com o desenvolvimento internacional do ensino das diferentes disciplinas;
- análise do projeto pedagógico do curso, da sua estrutura curricular, da infra-estrutura disponível da qualificação do corpo docente, das taxas de repetência e evasão e do desenvolvimento de atividades de pesquisa;
- avaliação da qualidade dos cursos oferecidos por diferentes instituições, utilizando o conjunto dos indicadores dos insumos e dos resultados do ENC;
- avaliação do pedido de criação dos novos cursos, estabelecendo critérios para sua aprovação, tendo em vista a necessidade de assegurar um padrão mínimo de qualidade.

A avaliação institucional, por sua vez, conjuga a auto-avaliação com a avaliação externa, integra os resultados dos demais processos avaliativos e utiliza indicadores gerais referentes à qualificação e às condições gerais de trabalho do corpo docente e à adequação da infra-estrutura disponível. Além disso, leva em consideração a heterogeneidade das instituições, valorizando sua capacidade de respostas às necessidades da sociedade na qual se insere e respeitando as vocações diferentes de cada uma delas; um processo prévio de auto-avaliação, que fundamente um projeto institucional (a exemplo do que acontece no PAIUB); análise dos indicadores institucionais, entre os quais: qualificação e regime de trabalho do corpo docente, infra estrutura, número de alunos de graduação e de pós-graduação, número e tipo de cursos oferecidos na graduação e pós-graduação, organização interna e produção científica; análise dos trabalhos dos demais processos avaliativos (pesquisa, pós-graduação, ensino de graduação) que serão utilizados como indicadores de qualidade; relevância das atividades de extensão no contexto regional e nacional; análise da compatibilidade entre os indicadores e o projeto institucional” (MAIA & PILATI, 1998, p. 79).

Apesar da mencionada conexão com o PAIUB este aspecto não foi implementado na prática.

### **Função esperada da avaliação**

“A partir da análise dos resultados oferecidos pelo ENC (informações e dados – quantitativos e qualitativos) sobre o desempenho dos seus graduandos em relação às habilidades e conteúdos aferidos nas provas e sobre as respostas ao questionário-pesquisa e considerado todo o processo da avaliação e o contexto do curso em que se deu esta avaliação, dirigentes e corpo docente têm elementos para tomar decisões mais seguras, visando ao aperfeiçoamento da sua prática educativa e, conseqüentemente, à melhoria da qualidade do ensino.

Está na base do ENC, portanto, a função diagnóstica da avaliação, ao proporcionar um levantamento da realidade do ensino no que tange à situação dos graduandos quanto às habilidades e conteúdos avaliados. Nessa perspectiva, o INEP coloca à disposição dos cursos avaliados e da comunidade acadêmica todos os dados e informações recolhidos anualmente, por meio do ENC, exceto o desempenho individual dos graduandos identificados, que é sigiloso, sendo fornecido somente ao próprio graduando” (MEC/ENC, Relatório Síntese, 2002, p. 10 ).

A função básica seria que os resultados servissem de apoio para a resolução dos problemas de baixa qualidade do ensino; estímulo ao mercado para identificar cursos de melhor qualificação.

A idéia central é que a avaliação seja um elemento importante no levantamento dos problemas, que seriam resolvidos pelas instituições. As escolas mal avaliadas procurariam

melhorias de desempenho e com isso procurariam trazer mais recursos e melhores condições de ensino, no geral, ainda que isso implique em abdicar de seu projeto político/pedagógico.

### **Instrumentos e práticas avaliativas**

Primeiramente, o objetivo dos instrumentos são os Cursos de Graduação de todas as instituições de Ensino Superior.

Dois instrumentos são utilizados: o primeiro, uma prova escrita, com questões de múltipla escolha e discursiva. O conteúdo a ser avaliado é definido por uma Comissão de Especialistas de cada curso assim como o tipo de prova. Estabelece então esta Comissão que tipo de profissional deve ser formado.

O segundo são dois questionários a serem respondidos pelos Graduandos. Um questionário que deve ser respondido pelos participantes das provas antecipadamente, onde procura-se aferir a opinião dos estudantes sobre todos os aspectos físicos, humanos, estrutura curricular, corpo docente. Todos os aspectos da Instituição são questionados. Um segundo questionário, fornecido no dia da prova, procura conhecer a opinião dos estudantes sobre a própria prova. O objetivo é que respondam questões sobre clareza, adequação, nível de dificuldade, procurando aperfeiçoar o instrumento.

Para tanto, preliminarmente, há a criação de uma comissão de Cursos com especialistas das universidades para elaboração do programa e das diretrizes curriculares nacionais. As provas são elaboradas por entidades externas ao Estado.

Um exame nacional de todos os formandos de todos os cursos de graduação produz, então, resultados individuais e resultados coletivos com atribuição de conceitos aos cursos de cada instituição. São dados publicizados de todos os resultados anualmente para o público.

Relatórios sínteses são preparados para cada instituição sobre os seus alunos, para tomada de consciência dos dirigentes e coordenadores. Outro relatório nacional geral é distribuído para os interessados.

As instituições que obtêm resultados negativos são visitadas por Comissões de Especialistas que emitem pareceres de aconselhamento para melhoria das instituições. Depois

de 3 anos, caso não melhorem o seu desempenho são tomadas medidas mais drásticas, chegando ao fechamento (presente no texto legal).

As Diretrizes Curriculares Nacionais servem de padrão para todos os cursos de graduação, quanto ao conteúdo.

São emitidos conceitos também para os seguintes itens: qualificação docente e dedicação de trabalho (horista, ou outros) na Instituição. Estes itens também são objeto de conceitos para publicação, junto com o resultado das provas. São então três indicadores básicos com escala de A a E.

Outros instrumentos como a Avaliação das Condições de Ensino com visitas de Comissões de Especialistas de cada curso de Graduação, no início para todos os cursos que tiveram resultados negativos (D, ou E), mas depois ampliado para todos os cursos, independente dos resultados.

Estas Comissões de Avaliação de Oferta recebem um Manual Geral de Avaliação das Condições de Ensino que centram suas ações em três itens: organização didático-pedagógica, corpo docente e instalações. São então emitidos conceitos que variam de “muito bom” a “muito fraco”. Ao final é emitido um conceito geral único para a Instituição.

O resultado da avaliação deveria ser o somatório de todos estes instrumentos, mas para todos os efeitos, inclusive de premiação/punição, somente o resultado da prova escrita é usado como parâmetro do Ministério da Educação.



### **3. Sistema Nacional de Avaliação de Ensino Superior – SINAES**

#### **Estrutura legal**

Trata-se de uma proposta ainda em estudo no MEC, não há base legal neste momento. O documento examinado é a publicação do INEP “Proposta para uma Política de Avaliação da Educação Superior” (2003).

#### **Histórico**

Em 2003, assume um novo governo com nova perspectiva de educação e com isso o debate sobre a avaliação, principalmente sobre o ENC, trouxe como consequência a criação pelo Ministério da Educação, em abril de 2003, de uma Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior presidida pelo Prof. José Dias Sobrinho e integrada por especialistas com experiência na área da avaliação. Um relatório foi divulgado em agosto de 2003, depois de consultas públicas, chamado “Bases de uma nova proposta de avaliação superior”, propondo a criação de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

Esta comissão incorporou propostas, discutiu a experiência do PAIUB e do ENC, programas implantados anteriormente, e também levou em conta as teorias e práticas vigentes na construção do campo da avaliação. Atualmente, está sendo estudada pelos gestores do MEC e pelos responsáveis pela educação no Legislativo Brasileiro.

#### **Concepção de política pública**

A concepção de política pública pode ser observada nas seguintes passagens do texto:

“Esta proposta de um “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior” (SINAES) busca assegurar, entre outras coisas, a integração das dimensões internas e externas, particular e global, somativo e formativo, quantitativo e qualitativo e os diversos objetos e objetivos da avaliação. O sistema de avaliação deve articular, de forma coerente,

concepções, objetivos, metodologias, práticas, agentes da comunidade acadêmica e de instâncias do governo. Resguardadas as especificidades, os graus de autoridade e as responsabilidades de cada grupo de agentes, o sistema de avaliação é uma construção a ser assumida coletivamente, com funções de informação para tomadas de decisão de caráter político, pedagógico e administrativo, melhoria institucional, autoregulação, emancipação, elevação da capacidade educativa e do cumprimento das demais funções públicas. Além da idéia de integração e de articulação, é também central no conceito deste sistema a participação (...).

De modo especial, esse sistema deve articular duas dimensões importantes:

a) **avaliação educativa** propriamente dita, de natureza formativa, mais voltada à atribuição de juízos de valor e mérito em vista de aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação e b) **regulação**, em suas funções de supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, recredenciamento, descredenciamento, transformação institucional etc., funções próprias do Estado.

Esta concepção procura articular a avaliação interna à avaliação externa, a comunidade acadêmica com membros da sociedade, as instâncias institucionais com as nacionais e internacionais. Igualmente importante é ressaltar que um sistema de avaliação como o aqui proposto opera com as idéias da solidariedade e da cooperação intra e inter-institucional, e não com a ideologia da competitividade, da concorrência e do sucesso individual” (MEC/SINAES, 2003, p. 62-63).

Há uma concepção de política pública baseada na autonomia da universidade. O sistema regulatório trabalharia em consonância com a universidade, respeitando-se as suas instâncias e peculiaridades.

Integração, participação e articulação são propostas como conceitos fundamentais para a construção de um sistema de avaliação de ensino superior. Procura-se integrar a auto-avaliação, com participação e articulação com o Estado em suas funções públicas. Essas considerações podem ser analisadas através dos modelos citados anteriormente e propostos por CONTRERA (2000) e enquadradas no Modelo Misto.

### **Concepção de avaliação**

A concepção de avaliação adotada envolve os seguintes princípios:

**Educação é um direito social e dever do Estado:** a educação é entendida como um mandato da sociedade para a produção do conhecimento, a formação de profissionais, as responsabilidades acadêmicas-científicas, éticas e políticas, portanto, a avaliação deve dar uma

satisfação à sociedade sobre o cumprimento deste mandato.

**Valores sociais historicamente determinados:** tendo a autonomia como base de sua avaliação, o papel da universidade é de orientar a sua formação para os valores hegemônicas sociais e históricos de uma determinada sociedade, para a produção do conhecimento destinado ao avanço da ciência e fortalecer as preferências éticas do seu momento histórico.

**Regulação e controle:** cabe aos organismos governamentais o papel de controle e supervisão, não se limitando a esta única função, mas também fazer diagnósticos de qualidade, democratizar o acesso, estabelecer políticas de incentivo à produção cultural e também trazer uma nova ótica com um outro sentido filosófico, ético e político articulada à avaliação educativa.

**Prática social com objetivos educativos:** a avaliação é essencialmente educativa, dentro de um projeto educativo de uma política de educação superior.

Como prática social a educação incorpora princípios fundamentais, relações socio-educativas, dinâmicas de processos ensino-aprendizagem, organização institucional e concepções de educação que emanam da participação do conjunto da sociedade.

**Respeito à identidade e à diversidade institucionais em um sistema diversificado:** o universo educacional brasileiro foi construído incorporando culturas, sistemas, éticas e práticas educacionais que se consolidaram em projetos e currículos em cursos dos mais diversos no campo da graduação. A cultura de cada instituição não é um manual, mas sim o resultado de um consenso construído no tempo. O Brasil como um país continental envolve várias culturas e religiões e políticas que se consolidaram geograficamente. Portanto há uma identidade que exige o reconhecimento e o respeito aos diferentes. A avaliação deve estabelecer um elo entre a instituição e o sistema de ensino de modo a servir de instrumento de potencialização de sua consciência e de sua missão institucional.

**Globalidade:** este princípio consagrado entre os pesquisadores da área procura integrar os diversos procedimentos e instrumentos, em todos os aspectos do ensino, pesquisa, extensão, assim como docentes, discentes, administrativos e gestão. Isto possibilita uma visão global do sistema, sem se perder em peculiaridades, tomadas isoladamente. O Estado deve procurar uma visão total do sistema, para construir uma avaliação multidimensional e articulada, integrada e global.

**Legitimidade:** sendo um instrumento de poder a avaliação precisa de legitimidade técnica, ética e política construída com todos os atores envolvidos no sistema de ensino superior. Os critérios de liberdade, negociação, solidariedade cooperativa, equidade, compromisso com o conhecimento, com os valores sociais e responsabilidade pública criam a legitimidade.

**Continuidade:** sendo um processo contínuo, construído pelos atores, a avaliação deve ser permanente e internalizada, como cultura de melhoramento e participação.

Esta concepção é coerente com o Modelo Misto (CONTRERA, 2000). Há a idéia central de integração e articulação, tendo a avaliação educativa, **de natureza formativa**, articulada com a **visão de regulação do estado**, em suas funções institucionais próprias de Estado. É uma concepção emancipatória, com respeito à autonomia universitária, à identidade institucional tendo princípios pedagógicos como norte, com um viés regulatório.

### **Objetivos da avaliação**

A avaliação tem como objeto o auto-conhecimento, o hetero-conhecimento, numa função inicialmente de diagnóstico, identificando qualidades, deficiências, a missão da instituição, e os assuntos próprios do ensino: currículos, metodologias, no universo do ensino e da pesquisa, procurando a superação e a transformação desejada. O objetivo é o conhecimento, a ação transformadora e superativa. Numa compreensão global de todas as relações e as contradições do processo ensino-aprendizagem, da cultura inserida, e de todos os instrumentos

físicos e processos envolvidos, não se esquecendo do foco central: o trabalho pedagógico-científico.

A interação com a sociedade é um objetivo fundamental no processo de avaliação.

“O trabalho pedagógico e científico, em seu sentido técnico e formativo, e as atividades mais diretamente vinculadas aos compromissos sociais da instituição são o foco central da avaliação, tanto na dimensão interna quanto na externa. Porém, para um melhor conhecimento dessa dimensão acadêmica, filosófica e política da formação em sentido amplo, também é necessário compreender as relações sociais e as condições de trabalho, a eficiência administrativa e a eficácia dos processos interpessoais que se desenvolvem nas distintas instâncias. Também é imprescindível conhecer as condições de sustentabilidade e continuidade e todos os dados importantes da infra-estrutura, especialmente aqueles mais diretamente relacionados com a pesquisa e com o ensino, como laboratórios, bibliotecas, equipamentos, instrumentos técnicos etc., sem nunca perder de vista as finalidades e objetivos primordiais da instituição educativa. É também de enorme importância a apreciação crítica dos fluxos de informação, bem como a análise do funcionamento das câmaras, conselhos, comissões e outras estruturas colegiadas da instituição.”

“Dentre os objetivos da avaliação se contam o de conhecer as fortalezas e os problemas da instituição, tratar da adequação de seu trabalho com respeito às demandas sociais, as clássicas e as novas, identificar os graus de envolvimento e os compromissos de seus professores, estudantes e servidores tendo em vista as prioridades institucionais básicas. Por isso, é necessário submeter à análise a questão de como estão se desenvolvendo o ensino, a formação profissional e cidadã, o destino profissional e social dos ex-alunos, a adequação dos critérios de aprovação e promoção de estudantes em seus cursos e de professores na carreira docente, a integração/desintegração entre teoria e prática, o que a instituição produz em face das necessidades sociais mais reclamadas em determinados momentos etc (...)” (MEC/SINAES, 2003, p. 70).

### **Função esperada da avaliação**

“Os processos avaliativos conduzidos individualmente pelas instituições também se vincularão a funções de regulação e de auto-regulação. Esses processos são básicos e, portanto, obrigatórios para que a instituição se integre formalmente ao sistema de educação superior, cumprindo as exigências concernentes a autorizações de funcionamento, credenciamento, recredenciamento, transformações e demais instrumentos legais. Em outras palavras, a auto-avaliação será o instrumento básico obrigatório e imprescindível para todos os atos de regulação, cujo exercício é prerrogativa do Estado. Por outro lado, toda regulação se fará de modo articulado à auto-avaliação” (MEC/SINAES, 2003, p. 70).

Este é um ponto de fundamental relevância. A função do Estado se articula com a

auto-avaliação da instituição. A avaliação deve produzir reflexão contínua que envolve todos os atores e produz melhorias que são vistas como legítimas pelos que participam da avaliação, sob acompanhamento do Estado.

### **Instrumentos e práticas avaliativas**

O roteiro esquematizado dos instrumentos e das práticas é o seguinte:

a) Criação de uma Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) para coordenar e supervisionar o SINAES.

Esta é uma novidade por criar uma comissão nacional para coordenar e supervisionar todo o sistema, criando-se uma instância voltada unicamente para a avaliação como campo, formulando propostas, atuando politicamente na relação pública institucional, dando legitimidade e respaldo técnico ao SINAES. Seria composto de doze membros entre nomes nacional e internacionalmente reconhecidos e experientes. Com mandato de quatro anos, com uma recondução, tendo um presidente e vice-presidente, com regimento aprovado pelo MEC. Faria o papel que deveria ser feito pelo Conselho Nacional de Educação, mas que devido ao acúmulo administrativo burocrático do mesmo deixa de formular uma política de avaliação institucional.

b) Auto-avaliação das Instituições como ponto de partida do processo avaliativo. A auto-avaliação vai articular o auto-estudo com um novo instrumento: o PAIDEIA.

c) Criação dentro das unidades de ensino de Comissões Institucionais de Avaliação.

d) Avaliação externa organizada pelo CONAES.

e) Meta-avaliação: como retroalimentação do sistema.

Na proposta ainda em estudo, é importante destacar a substituição do ENC, como exame nacional, pelo exame denominado PAIDEIA que terá as seguintes características:

a) O PAIDEIA será aplicado a grupos amostrais de estudantes.

Neste caso a prova censitária, dispendiosa, será substituído por grupos amostrais aleatórios e por área de conhecimento especificadas: ciências humanas e sociais, letras e artes,

exatas, tecnológicas, biológicas, com possibilidade de subdivisões.

b) o exame será aplicado em pelo menos dois momentos para oferecimento de acompanhamento longitudinal.

No capítulo seguinte apresentamos o exame destas três propostas, à luz das categorias de análise.



## CAPÍTULO III

### ANÁLISE DAS PROPOSTAS

Neste capítulo apresentamos o exame das propostas descritas no capítulo anterior, segundo as categorias de análise. Para efeito de apresentação elas serão aglutinadas em três áreas: concepção de política pública e de avaliação; objetivos e função de avaliação; e instrumentos e práticas.

#### Concepção de política pública e avaliação

“Avaliar não é buscar uma via mediana (mediocre) que unifique os contrários, confundindo-os em uma sopa religiosa, ritualizada para a harmonia, o consenso, o repouso. A grande Unidade é uma fuga no imaginário, no idealismo, ou travestimento do controle. O projeto de uma avaliação complexa aceita as oposições e a negociação. Articular os contrários não é resolver as contradições. A avaliação começa por renunciar às certezas, e esse trabalho de abandono da verdadeira verdade do real que seria controlável renuncia a ser recomeçado sempre do projeto de ser o mestre, da tentação estreita da verificação e gestão acima de tudo” (BONNIOL, 2001, p. 356).

A avaliação por ser polissêmica e multireferencial torna o campo teórico da avaliação um eterno construir/reconstruir, pois, novos referenciais, parâmetros, e concepções são permanentemente postas em dúvida quanto à sua validade e quanto aos seus resultados. A contradição permanente do processo de avaliação traz sempre reflexões sobre a natureza da avaliação.

Os programas aqui examinados foram gestados por iniciativa do Ministério da Educação para avaliação do ensino superior público e privado. Foram iniciativas visando o conhecimento e a criação de banco de dados confiáveis do ensino superior, que trouxessem subsídios para a avaliação de sistemas. Paralelamente, estes bancos de dados estatísticos foram progressivamente se tornando mais apurados, trazendo dados quantitativos sobre a totalidade dos aspectos envolvidos como recursos físicos e humanos, e sobre o ensino em geral. Isto está possibilitando um conhecimento sobre o quantitativo do ensino superior brasileiro. Hoje o

INEP/MEC detém um banco de dados bastante representativo e quantificado.

A participação da comunidade acadêmica, ora como executores, ora como construtores dos programas, ora como elaboradores de diretrizes, currículos e avaliadores de cursos universitários é que varia de acordo com a política pública governamental.

Ao longo da década, o campo da avaliação teve que se voltar para a sua construção na interface com áreas da estatística, educação, sociologia e outras, agregando conhecimentos, construindo e criticando instrumentos e práticas de avaliação. O mais importante foi a fixação de importantes categorias de trabalho como parâmetros no campo da Avaliação de Ensino Superior: auto-avaliação, avaliação externa, meta-avaliação, etc. Houve o estabelecimento de uma cultura de avaliação com a criação de núcleos nas Universidades, voltadas para a situação da educação superior.

A imprensa tem dado divulgação à sociedade de todas as atividades de avaliação, embora de uma maneira imediatista e superficial. Mas tem trazido a discussão para a cena, antes relegada ao interior da escola.

A avaliação era restrita aos professores e dirigentes e estudantes, como atores diretamente envolvidos, se limitando às discussões no universo do campo da educação. Agora os estudantes de todas as áreas se sentem atingidos e participam das discussões.

Por se tratar de um campo relativamente novo na área da educação coube agora aos pesquisadores desvelar o interior da teoria e da prática do campo da avaliação e revelar realidades. A própria função da escola, seus objetivos e resultados foram redimensionados.

Inevitavelmente, ao se discutir avaliação, o contexto social-econômico-político e suas relações antagônicas são trazidas à tona e como consequência a própria discussão da sociedade em que ela está inserida e no qual transita culturalmente. As relações capital/trabalho, inclusão/exclusão, avaliação formal/informal, as relações de poder autoritárias/democráticas, as funções de reprodução/emancipação da escola impregnam as discussões de fundo da avaliação.

Quanto à concepção de política pública, os programas examinados apresentam posições diferenciadas. O PAIUB pode ser entendido dentro de uma posição mais participativa e democrática Modelo Democrático ; o ENC é claramente regulatório Modelo de Regulação, e o SINAES sugere um caminho intermediário, procurando combinar a participação das instituições de ensino superior com a ação reguladora do Estado. É portanto um Modelo

Misto.

Tanto o PAIUB como o SINAES foram gestados com o apoio da comunidade acadêmica e das associações corporativas interessadas. Isto revela a busca de um patamar mínimo de consenso, negociação das diferenças e construção de parâmetros e instrumentos globalizantes, participativos.

O SINAES usou a base teórica do PAIUB e introduziu uma prova escrita aos discentes em dois momentos com um viés regulatório. Sendo o PAIUB cronologicamente um programa anterior, ele proveu experiências como base para a formulação do SINAES. No caso do PAIUB, sequer foi cogitado o uso de quaisquer provas escritas externas. O PAIUB possui um viés mais democrático, com o Estado financiando todo o projeto que era concebido totalmente pela Universidade por adesão voluntária, com a construção dos instrumentos e análise dos resultados legitimados pela própria Universidade, com a adesão de todos os seus membros: discentes, docentes, administrativos e gestores.

No caso do SINAES, foram introduzidos basicamente duas novidades: primeiro, um Conselho de Avaliação de Ensino Superior (CONAES) que seria um órgão de coordenação, gestão e supervisão de todo o sistema, numa visão teórica semelhante ao Conselho Nacional de Educação, em seu esboço de organização e desempenho, direcionado à avaliação. Segundo, uma prova externa escrita avaliatória do conteúdo em dois momentos pelo menos, uma ao longo do curso, outra ao final em grandes áreas. Com o uso da técnicas amostrais seria corrigida uma deformação do Provão, ou seja, a produção dos rankings e as notas somativas.

No SINAES o viés regulatório encontra-se no fato dele ser inteiramente montado, organizado e financiado pelo Estado, com sua total supervisão. A auto-avaliação é articulada com o caráter regulatório do Estado.

Os dois programas diferem do ENC onde a concepção de política pública é inteiramente a de um Modelo de Regulação, (Contrera, 2000) inteiramente com o processo nas mãos do Estado, credencialista e guiado pela lógica de mercado.

Quanto à concepção de avaliação, ela fica amarrada à própria concepção de política pública das várias propostas. É clara a diferenciação entre a concepção de avaliação vigente no ENC e a existente no PAIUB e no SINAES. No ENC predomina uma concepção voltada para o controle e nos demais, apesar do viés regulatório do SINAES, termina predominando uma

concepção mais democrática e voltada para criar nas Instituições de Ensino Superior mecanismos que favoreçam o seu crescimento e a superação de seus problemas. Há uma importante preocupação com o processo de legitimação da avaliação pela comunidade avaliada onde o processo de auto-avaliação cumpre função central.

### **Objetivos e função da avaliação.**

Como vimos, cada modelo de avaliação reflete a política social-educacional-econômica ao seu tempo. Numa democracia incipiente, de baixa representatividade, que foi adotada pelo conjunto da sociedade brasileira, representada pelo Legislativo com um Executivo forte, dono da iniciativa das leis e do Tesouro, um Judiciário assoberbado por excesso de demandas, a participação da sociedade nos grandes problemas nacionais se limita a um acompanhamento distante, com base em falas governamentais e na análise da mídia, por sua natureza, generalizante, simplificadora e sem profundidade.

Neste caso, o modelo de avaliação vai refletir, em escala, o modelo adotado pelo conjunto do Poder Executivo. Se tivermos um Executivo que entende a Nação e seu povo como algo a ser governado autoritariamente, o modelo de universidade tende a sofrer estas mesmas influências. Todas as diretrizes governamentais convergem num só sentido, por decisão de muito poucos.

No caso da universidade, as públicas dependem diretamente, para sua sobrevivência, do financiamento estatal, com poucas opções (como as universidades públicas paulistas com percentuais fixos sobre a arrecadação, o que também é problemático, dado que depende das flutuações financeiras do caixa do Estado). Como a universidade tem um orçamento vegetativo fixo e crescente, mesmo sem planejamento de aumento de oferta de vagas e investimento em pesquisa e extensão, é permanente a crise de financiamento.

Como dado fundamental do modelo, o fator financiamento, além de estrangulador das atividades normais da universidade e agente de contenção do ensino, pesquisa e extensão, tende a tornar extremamente facilitada a implantação de políticas públicas, às vezes, opostas ao sentido básico da universidade pública.

A universidade tem assegurada, via autonomia constitucional, pleno uso de suas faculdades de autogestão, pelo menos no que tange a sua própria atividade básica a de ensino,

gerando cidadãos com profissões reconhecidas pelo Estado. Ou seja, a mais conhecida e reconhecida atividade da universidade é a de gerar profissionais necessitados pela sociedade. A pesquisa e extensão, fundamentais e prioritárias, geram resultados a curto, médio e longo prazo, não tão visíveis como a geração de profissionais na graduação.

O primeiro problema a ser resolvido pelo modelo de avaliação a ser implantado é o de definir qual o papel da universidade, no seu conjunto. Se reconhecida a universidade como agente autônomo, gerador de informações e de competências e habilidades, no uso de sua plena autonomia, indubitavelmente a avaliação faz parte do conjunto do universo próprio, por ela refletida e executada, otimizando seus resultados, a partir do seu envolvimento.

Neste caso, o primeiro passo a ser dado pelo modelo de avaliação é o conhecimento de si, gerando a auto-avaliação. Ela favorece claramente a sua missão, a sua responsabilidade social, seus objetivos, seus compromissos internos, suas relações de ensino, funcionamento e gestão.

Se o papel da universidade fica enfraquecido, pela via do financiamento dirigido, contingenciado, e o gestor à mercê da boa vontade dos governantes de plantão, é evidente que os modelos de avaliação totalmente exógenos serão facilmente implantados.

Neste caso, o financiamento é usado como poderoso indutor de políticas públicas e de modelos de avaliação cujos objetivos e funções estão mais para a produção e o “alinhamento” da instituição às decisões governamentais. O ENC adota claramente este papel indutor, enquanto que o PAIUB nega-se a prestar esta função e o SINAES procura articular as duas funções.

Com o ENC fica clara a idéia de homogeneizar a qualidade do ensino superior a partir das ações do governo.

Para que isso ocorra o primeiro passo é estabelecer um currículo único, via Diretrizes Curriculares Nacionais e o programa da prova do ENC de cada curso de graduação, mesmo que isto confronte a realidade em que está imersa cada universidade em seu conjunto social. Há necessidade de se estabelecer um currículo único para que se possa fazer uma avaliação externa. A avaliação possível num modelo dirigido e centralizador é aquela que faz uso da avaliação externa como instrumento básico. Neste caso, se aplicam provas escritas externas, questionários elaborados externamente, em cima de um currículo preestabelecido, mesmo que um conjunto de acadêmicos seja o responsável pelo conteúdo e pela aplicação e

pela análise dos resultados.

Estabelecido o currículo único, via Diretrizes Curriculares Nacionais, instalada legalmente em leis, votadas ou decretadas, a avaliação então se torna uma poderosa ferramenta de poder. A avaliação torna-se um instrumento de exercício de poder e de geração de resultados (castigo e premiação).

A questão do poder é que ele gera uma tensão permanente entre a universidade pública e os governos. Pelo fato do financiamento público ser dependente dos impostos gerais, o governante tende a não separar o ato de exercício de gestão pública do poder de interferir diretamente na universidade. Se o governo é poder, se a universidade é paga pelo povo que o elegeu, então ele termina aceitando que pode executar a política que melhor atenda aos objetivos do governo.

A universidade tem convivido com esta relação/contradição ao longo de sua existência. E o poder, para se afirmar, tem usado o mecanismo de incentivar a universidade privada, como uma solução do aumento da demanda, num mecanismo de transferência de sua responsabilidade histórica e constitucional com a educação pública, universal e gratuita.

O ensino superior brasileiro, hoje, é constituído de 30% dos estudantes em universidades públicas, com níveis de aumento de ofertas de vagas em três dígitos, na média, e com uma universidade privada ocupando 70% das ofertas de vagas, com crescimento em quatro dígitos. Um descompasso que, dada a crise fiscal do Estado brasileiro, não tende a se modificar, pelo contrário, esta diferença tende a se acentuar em favor das universidades privadas.

Na universidade privada a questão envolve algo que basicamente a diferencia: o lucro. Ou seja, a busca do lucro, da reserva e domínio do mercado, da persistente falsa dicotomia público/privado, da imagem mercadológica. Neste caso, pesquisa é fachada, com as exceções que confirmam a regra, e extensão é busca de novas fontes de renda. Para a universidade privada, com suas múltiplas facetas, a questão da avaliação é uma questão meramente burocrática. Ao se divulgarem os resultados criam-se situações de lucro/prejuízo, onde se maximizam os lucros e procura-se diminuir o prejuízo.

A questão do poder na instituição privada envolve a relação capital/trabalho e não há a menor chance de uma avaliação, por envolver relação de poder, mesmo remotamente, ameaçar o predomínio do capital. O lucro é apropriado pelos gestores, disfarçados ou não de “

sem fins lucrativos”. Então, a avaliação é tomada apenas no que tange a resultados positivos/negativos nos lucros. Existe, também, uma pressão forte, nacional e internacional para o setor educacional ser considerado mera prestação de serviços, portanto desvinculada de qualquer supervisão estatal. Na prática isto acontece por omissão do Ministério da Educação que praticamente exerce funções burocráticas, dado o universo das universidades particulares ter se expandido geometricamente.

A bem da verdade existem universidades confessionais, comunitárias e mesmo algumas particulares que tem a real compreensão da avaliação institucional como algo positivo a acrescentar ao conjunto da instituição. Mas são raras e a maioria prefere “manipular” avaliações, atendendo a interesses mercadológicos, que são legítimos quando éticos e responsáveis. E portanto raros.

O modelo mais democrático pressupõe engajamento da universidade e o exercício das funções de avaliação como uma prerrogativa inerente ao seu próprio funcionamento. O modelo regulador pressupõe uniformização, centralização, exercício de poder interventor.

Peça chave para o cumprimento dos objetivos e funções formativas da avaliação é sua relação com o projeto político-pedagógico da instituição. Apenas o PAIUB E O SINAES contemplam esta possibilidade.

No ENC há uma tendência meritocrática de viés economicista. Criadas as condições para que o poder público aceite, via cooptação ou imposição, as idéias economicistas, a educação passa a ser medida com parâmetros diferenciados: custo/benefício, otimização de recursos, minimização dos recursos humanos, prestação de contas, e premiação aos melhores e punição aos piores.

Surge então um problema básico. Se o conjunto das escolas possui, cada um a seu modo, um projeto político-pedagógico, como avaliar? Se cada uma das escolas está imersa em condições objetivas diferenciadas, como avaliar?

A resposta seria uma avaliação democrática com princípios de autogestão. Mas isto não traria resultados estatisticamente visíveis, comparáveis, mensuráveis de maneira simples. Para tal, a única possibilidade é a uniformização, a padronização e a colocação de objetivos externamente construídos, cumprindo função regulatória.

Esta é a chave do entendimento da construção das avaliações institucionais no ENC. O recurso se volta para instrumentos então mensuráveis em grande escala, como provas,

testes, questionários. Como estes instrumentos, além de simples, produzem resultados imediatos, mensuráveis, práticos, eles são privilegiados. Assim, pode-se exercer o poder regulador.

Mas para isso é preciso importantes pressupostos: instrumentos, submissão dos alunos aos instrumentos, e cooptação do sistema universitário.

No ensino superior o currículo é um conjunto de conhecimentos que é desenvolvido ao longo do curso visando a aquisição de competências e habilidades necessárias ao exercício da atividade profissional, objeto da graduação. No caso do PAIUB e do SINAES, o currículo é uma questão intra-escolar, com intervenções dos atores do processo, professores, alunos, gestão. A inserção da universidade no seu meio econômico-político-social é fator importante na construção do currículo formal. O currículo oculto, que é a cultura do meio social correndo em paralelo ao currículo formal é por vezes tão importante quanto. As modificações curriculares se fazem em função do estado da arte da profissão objeto da graduação. É uma permanente atualização e reformulação, onde todos são partícipes.

Na concepção do ENC há necessidade de padronização do currículo, por necessidade de avaliação, numa inversão de prioridades. Com isto, o currículo torna-se um currículo baseado em padrões externos, isto é, desvinculado da realidade social em que a universidade está imersa. Isto é da maior importância por afetar, além da autonomia universitária, a construção de construtos coletivos do conhecimento materializados no currículo. A forma como o currículo é colocado, indica claramente quais as funções e objetivos atribuídos à avaliação nas propostas.

Não podemos esquecer que o vestibular, uma solução de início meramente temporária para resolver o problema dos “excedentes” às vagas do ensino superior, ao longo do tempo se consolidou como um instrumento de avaliação excludente, consentido. Ao estabelecer-se e ser formalmente aceito o vestibular, a perversidade da ausência de vagas foi substituída pela capacidade do aluno de “passar” no vestibular. Ou seja, institucionalizamos a distorção da ausência de vagas pela “capacidade e competência” da aprovação no vestibular. O vestibular é uma prova externa com instrumentos de análise de conteúdos e verificação de competências, onde todos os candidatos têm as mesmas “chances”, dadas as mesmas condições. O resultado desta distorção foi a substituição do ensino médio com suas imensas possibilidades educacionais, por um cursão preparatório para o vestibular.

Esta mesma distorção é levada ao ensino superior, via prova do ENC. O currículo passa a ser estabelecido, implantado e desenvolvido para atender aos conteúdos preestabelecidos do provão. Isto é uma distorção com conseqüências graves para o ensino e principalmente para a pesquisa, já que o espírito de iniciação científica, básica para a entrada de novas gerações de pesquisadores, fica imensamente prejudicado com este objetivo único.

Estabelecidos os procedimentos padronizados, as distorções dos instrumentos, as contradições, as falácias, e as funções e objetivos falsamente colocados trouxeram grandes discussões, já consubstanciadas neste trabalho quando da análise do ENC.

### **Instrumentos e práticas**

Os instrumentos e práticas de avaliação propostos evidenciam as concepções. Os três programas apresentam instrumentos e práticas diferenciadas. No caso do PAIUB e do SINAES há práticas participativas envolvidas e a adoção de auto-avaliação é uma constante nos dois sistemas.

Vamos discutir com um pouco mais de detalhe os instrumentos do ENC, os quais caminham numa direção reguladora, diferente dos outros programas.

O resultado do Provão para uma instituição é o resultado da prova dos seus alunos. A prova como elemento inserido na pedagogia tem vasta literatura consolidada. Vamos examinar a prova do ENC de acordo com os conceitos clássicos existentes sobre a prova escrita.

À luz das teorias clássicas a prova do ENC ou é somativa ou formativa. A diferença é que uma prova somativa se dá ao final do processo escolar. A avaliação formativa se dá ao longo do processo escolar.

Vianna ao definir Avaliação formativa e somativa afirma:

“Scriven mostrou que a avaliação formativa deve ocorrer ao longo do desenvolvimento de programa, projetos e produtos educacionais, com vistas a proporcionar informações úteis para que os responsáveis possam promover o aprimoramento do que está sendo objeto de implementação (...).

A avaliação somativa, conduzida ao final de um programa de avaliação, possibilita ao seu futuro usuário, elementos para julgar a sua importância, o seu valor, o seu mérito. A

avaliação somativa de um currículo, por exemplo, pode ser usada para determinar a eficácia de um currículo, a partir da análise de dados de uma amostra de escolas, professores e estudantes. A conclusão é a de que a avaliação somativa torna-se indispensável para os usuários em potencial de qualquer currículo, programas ou material” (VIANNA, 2000, p. 86-87).

Quanto aos objetivos de cada uma, continua Vianna:

“O primeiro tipo de avaliação – formativa está diretamente relacionada com a decisão de desenvolver um programa, sua modificação, ou ainda, sua revisão, por exemplo. A avaliação do tipo somativa está ligada à decisão de continuar com o programa, encerra-lo ou adotá-lo, entre outros aspectos” (VIANNA, 2000, p.86,87).

CARDINET *apud* PERRENOUD (1999, p. 77), conceitua da seguinte forma a avaliação formativa: “*A avaliação é formativa se, ao menos na mente do professor, supostamente contribuir para a regulação das aprendizagens em curso, no sentido dos domínios visados*”.

Os dois tipos de avaliação - formativa e somativa - são fundamentais, considerando que várias decisões devem ser tomadas no decorrer das diversas fases do desenvolvimento do programa, e que, ao término, dever-se-á determinar o mérito desse programa e empreender outras decisões, inclusive em relação ao futuro do programa (se deve continuar ou ser encerrado definitivamente).

Apesar da importância desses dois tipos de avaliação, observamos que, habitualmente, os avaliadores concentram seus esforços em avaliações somativas. Para VIANNA (2002, p. 85) “*é preciso que o avaliador tenha cautela, pois, sem a avaliação formativa, o processo de desenvolvimento seja de um programa, projeto ou material, resultará incompleto e inteiramente ineficiente*”.

A realização de uma avaliação apenas ao final (somativa), portanto, somente tem possibilidade de, muitas vezes, constatar o fracasso do projeto.

O Exame Nacional de Cursos é uma avaliação somativa, por definição. Ele não obedece aos parâmetros do conjunto formado por: avaliação formativa (ao longo do programa) mais uma avaliação somativa (ao final do programa).

Um segundo aspecto é que a avaliação feita ao final do programa sequer cumpre o objetivo de avaliação somativa que é a tomada de decisão de continuar, adotar ou parar o

programa. Isto não é objeto de discussão no ENC. Nas palavras de Vianna, uma única avaliação somativa isolada é incompleta e ineficiente.

Examinada a questão formativa/somativa, vejamos a questão da prova referente a normas e referentes a critério.

Viana (1999, p. 90-93) conceitua as medidas referenciadas a critério e normas.

Segundo o autor, a medida é referenciada a norma quando a interpretação de um escore se faz através da comparação dos outros indivíduos do grupo. O grupo constitui, então, a norma que possibilita a interpretação do significado do escore. “*Neste caso o escore informa se o treinando é mais ou menos capaz do que outros elementos do seu grupo; entretanto nada indica relativamente à capacidade do indivíduo nas tarefas exigidas*”.

Quando, ao contrário os escores dos indivíduos são relacionados a um critério de desempenho, a medida é referenciada a critério e procura refletir o status do examinando em relação a um padrão determinado de desempenho. Assim, os escores determinarão maior ou menor competência, diante de um objetivo instrucional predeterminado “*independente do referencial formado pelo grupo a que pertencem*”.

A diferença básica é que no primeiro caso (normas) verifica-se a posição do indivíduo em relação ao seu grupo específico e no caso de critério, há um padrão mínimo de desempenho já estabelecido, que tem que ser predeterminado.

Estas são as posições da teoria clássica sobre medidas referenciadas a normas e critérios.

Esquivel, mesmo referindo-se a outro nível escolar, nos dá uma posição com relação às provas referentes a normas.

“Como foi mencionado, a maioria dos países latino-americanos desenvolveu provas para seus sistemas de medição do aprendizado dentro do modelo psicométrico das provas referidas a normas. A informação produzida por essas provas é geralmente oferecida, ou na forma de médias baseada no número de perguntas corretas obtidas pelos estudantes, ou como uma escala derivada desta informação básica, como por exemplo, o percentual de respostas corretas ou a nota em termos da escala de qualificação empregada em cada país. Estas médias ainda que tenham inegável utilidade para comparações entre os diferentes níveis de desagregação das variáveis de interesse das amostras (por exemplo, urbano/rural, público/privado) **tem escasso sentido pedagógico**, já que não fornecem informação real sobre o **aprendizado de conhecimentos destrezas ou habilidades** específicas por parte dos estudantes. Quais informações que as médias comunicam ao professor podem ser úteis para melhorar seu trabalho com as crianças em sala de aulas? Que utilidade tem para o funcionário do Ministério da Educação encarregado de elaborar o currículo?” (Grifo

nosso) (ESQUIVEL, 2002, p. 30).

Esta colocação é fundamental para entender-se o ENC. É uma prova referente a normas que tem escasso sentido pedagógico para o desenvolvimento da aprendizagem ou para elaboração do currículo pelos responsáveis, no caso do Brasil, a própria instituição.

Cabe destacar fatos relevantes, continuando com Esquivel:

A decisão geralmente feita de tomar o currículo prescrito como base das provas. Ao fazê-lo presume-se que ele seja conhecido e compreendido por todos os professores, que estes tenham recebido a capacitação adequada para executá-lo que tenham acesso aos **mesmos** materiais de ensino e portanto que as crianças tenham tido alguma oportunidade de aprendê-lo.

(...) Dentro do paradigma de provas referentes a normas, a evidência de que a prova é uma amostra representativa da totalidade dos conteúdos considerados é uma informação **fundamental** para estabelecer a **validade** da interpretação dos resultados.

(...) A enorme debilidade de qualquer sistema taxonômico como meio de equilibrar uma tabela de especificações. Esta debilidade deriva do fato de que o nível taxonômico que é atribuído a um determinado item define-se pela **experiência de ensino da própria pessoa que julga**. Assim um mesmo item terá uma variada gama de níveis taxonômicos quando submetido ao juízo de várias pessoas” (grifos nossos) (ESQUIVEL, 2002, p. 32-38).

A seguir vejamos as diferenças metodológicas entre provas referentes a normas e a critérios.

QUADRO II - PROVAS REFERENTES A NORMAS E CRITÉRIOS

Diferenças Metodológicas	Provas Referentes a Normas	Provas Referentes a Critérios
1. A definição do que se vai medir	É uma definição geral e vaga, tipicamente consiste em uma relação de conhecimentos na forma de tópicos ou em uma relação de objetos mais ou menos definidos.	A definição tem de ser clara e específica detalhando o campo do conhecimento abrangido pelo conteúdo a medir e as regras básicas com que tal campo será medido. Estas definições são conhecidas como especificações de conteúdo.
2. A definição da prova	Prova é o conjunto de questões que formam uma amostra representativa de todos os conhecimentos, destrezas e habilidades que se desejam medir. O critério de responsabilidade pode ser muito variado.	Prova é o conjunto de “n” questões selecionadas aleatoriamente em uma população infinita de questões que é empregado para medir unicamente uma especificação de conteúdo. Em outras palavras mede-se um só conhecimento, destreza ou habilidade.
3. A evidência da validade	Para esta evidência será muito importante: a) a certeza de que as questões tenham as características de elaboração adequadas; b) o processo de julgamento pelo qual se obtém informação sobre a relação da questão com conteúdo que se pretende medir e a evidência necessária sobre o ajuste entre as questões selecionadas para compor a prova definitiva e as especificações contidas na tabela correspondente.	Aqui é importante: a) a certeza de que as questões foram elaboradas de acordo com as características próprias das perguntas de múltipla escolha; e, b) um valor aceitável de índice de congruência entre cada questão e sua especificação de conteúdo.

Fonte: Esquivel, 2002, p.38

A conclusão de ESQUIVEL (2002, p. 34) sobre a divulgação dos resultados uma vez aplicada a prova é que *“devido aos procedimentos adotados em seu desenvolvimento, as interpretações de aprendizagem que podem ser feitas sobre os resultados por área carecem de sustentação teórica e empírica. Vale dizer, faz-se uma interpretação referida a critério para provas referidas a normas (...)”* (grifo nosso).

A prova escrita do ENC procura medir um conhecimento dos alunos de um determinado curso de graduação. A prova é feita em quatro horas. Neste tempo, as questões

são apenas uma amostra aleatória do conjunto dos estudos da graduação. Não tem objetivamente condições materiais de medir todo o conhecimento do programa do curso. Neste caso o resultado da prova apenas tem possibilidade de espelhar uma amostra de como está o conhecimento dos alunos sobre parte do conteúdo, objeto da prova. Os seus resultados refletem apenas a posição do aluno no conjunto da sua classe daquela instituição. Não fornece dados além da posição daquele aluno, em relação ao seu grupo específico. Portanto é uma prova referente a normas.

A confusão metodológica se instala quando a prova é interpretada com referência a critérios. Ou seja, gera resultados de competência. Para que isto fosse estabelecido teria que ser estabelecido a priori um determinado padrão de desempenho. Isto não ocorre. Mas o ENC estabelece competências numa escala de A a E, sem haver uma prévio patamar mínimo. A prova com referência a critérios exige especificamente a medição de um único e específico conteúdo. Não pode declarar competências e habilidades universais.

O problema ocorre quando numa generalização simplista, esta prova passa a refletir todo o resultado de um curso de graduação de uma instituição, e é comparada com todos os outros cursos de todas as escolas. Avalia-se um curso por uma prova escrita que não tem este alcance.

Portanto ao declarar competências e habilidades de A a E, do melhor para o pior, a prova traz resultados que não podem ser comprovados na teoria clássica. Emite juízos de valores e competências e habilidades numa transmutação metodológica. Por isto, os autores chamam a prova escrita do ENC de uma “quase avaliação”. Emprega um instrumento de avaliação clássico, com padrões definidos e os transmuta numa “quase avaliação”, emitindo resultados que trazem conseqüências de toda sorte, para os alunos, a instituição e o sistema como um todo.

Resumindo alguns aspectos do que foi analisado, cabe destacar o seguinte: as provas escritas como elemento de avaliação externa de um programa há muito tempo têm sido objeto de análise dos estudiosos da área e são criticadas por produzir resultados altamente discutíveis.

Segundo Cardinet.

“Ninguém pretende colocar em dúvida a fecundidade do procedimento experimental nem o sucesso de sua aplicação no domínio do ensino. No entanto, podemos rejeitar o positivismo, isto é, a afirmação de que este instrumento é a única via legítima para chegar ao conhecimento. É fácil demonstrar que essa abordagem particular também provoca suas zonas de sombra”.

“Ilusão de simplicidade. Em cada nível examinado, seria um erro acreditar que as medidas obtidas dão conta do essencial a ser controlado. O fato de um aluno ser capaz de responder às perguntas do exame, por exemplo, só tem uma relação muito pequena com outros critérios, todos eles essenciais, como o fato de saber utilizar de forma espontânea os mesmos conhecimentos em situação extra-escolar (...)”.

“Ilusão de generalidade. Não existem mais pesquisadores nas ciências sociais que pretendam colocar em evidência leis válidas em todas as culturas. O tempo também obriga a relativizar as teorias, cuja duração de vida não ultrapasse a uma geração. As técnicas evoluem ainda mais rapidamente. A constituição de bancos de itens, por exemplo depara-se com o fato de que conteúdos e formas de questionamento renovam-se no mesmo ritmo que os programas e os métodos de ensino. Enfim as próprias pesquisas experimentais questionam a validade de suas conclusões, revelando que um enfoque didático favorável para esse tipo de aluno não o é para o outro e que essas interações multiplicam-se infinitamente para cada nova variável estudada (CRONBACH, 1975 *apud* CARDINET, 2001)”.

“Ilusão de objetividade. A própria idéia de que na realidade existe um nível verdadeiro de conhecimento do aluno, ou uma verdadeira opinião da pessoa interrogada, é agora colocada em dúvida quando vemos que basta mudar a forma de interrogação para transformar o sucesso em fracasso ou a aceitação em rejeição (CARDINET, 1986, *apud* CARDINET, 2001). É claro que podemos evitar o problema, estipulando a forma da interrogação (por meio de testes ou questionários escritos) mas então sacrificariamos quase totalmente o escopo (generalização) do resultado. (...) O modelo de um produto industrial desenvolvido primeiro em laboratório e depois difundido ao exterior não pode ser aplicado à educação”.

“Necessidade de “compreender”. A maioria dos pesquisadores, em todas as ciências sociais considera hoje que é perigoso confiar em uma regularidade estatística puramente empírica se não puder dar conta desse fenômeno emergente em termos de reações de sujeitos ao seu ambiente, se não puder transformá-lo, como dizem Boudon e Bourricaud (1986, *apud* CARDINET, 2001) em um “composto de ações compreensíveis”. Assim é impossível gerar externamente qualquer nível de sistema escolar, referindo-se apenas a indicadores objetivos. Essa realidade deve ser conhecida internamente” (CARDINET, *apud* BONNIEL e VIAL, 2001, p. 54-55).

A prova escrita externa aplicada a um sistema de ensino gera uma base de dados que cria a falsa ilusão de ser um dado objetivo, final, irrefutável. A ciência da educação já tem firmado que cria ilusões e sem um conhecimento interno mais aprofundado da realidade, torna-se incapaz de dar conta de resultados realmente confiáveis. O provão poderia aliviar algumas dessas críticas se, ao menos, fizesse uso de modernas teorias de avaliação, como por

exemplo, a teoria de resposta ao item. Mas seu processo de elaboração sequer chega a ser clássico.

A prova do ENC consegue então ser uma prova que tem aparência de uma “base científica sólida”, mas que não encontra respaldo entre os autores mais representativos da área. Trata-se então de uma prova sem bases teóricas sólidas, o que seria indispensável para a aceitação de sua validade.

Chama a atenção a contradição de que o ENC não pode ser o único instrumento de avaliação do ensino superior, sendo que é exatamente isto o que foi feito, apesar dos outros indicadores como a Avaliação das Condições de Oferta. Estes indicadores não entram no resultado final. Só a prova escrita do Exame Nacional de Cursos gera resultados para todos os efeitos.

Esquematisando a escala dos conceitos usados até o ENC 2000, temos:

Conceito A - 12% das escolas com mais alta pontuação;

Conceito B - 18% das escolas abaixo da nota A;

Conceito C - 40% no centro da distribuição;

Conceito D - 18% das escolas acima da nota D;

Conceito E - 12% das escolas com mais baixa pontuação.

Os resultados então se engessam, independente do curso como um todo ter tido um ótimo ou péssimo conceito, já que a distribuição é dada *a priori*.

“A presente consideração do ENC nos leva de um ponto crítico a outro, às vezes bem mais crítico que os anteriores, como é o caso do que ora passamos a considerar: - a apresentação inicialmente feita dos resultados do ENC expressos por conceitos associados a porcentagem fixas de tal forma que sempre teríamos independentemente da distribuição dos escores, os conceitos A, B, C, D, E, com o mesmo número percentual de sujeitos em A e E, o mesmo número percentual de elementos em B e D, e a maior concentração de estudantes do conceito C, refletindo assim, a crença mítica na curva normal gaussiana, como se esta efetivamente traduzisse a distribuição das diferenças individuais. O uso da idéia da curva normal de Gauss, nada mais é que a expressão de uma determinada função matemática associada a grandes números e fenômenos probabilísticos, foi uma tragédia de grandes proporções e da qual parte significativa do mundo da educação anda não conseguiu se refazer. Diferentes tipos de curvas podem ser obtidas, dependendo da construção dos instrumentos e do grau de dificuldade dos itens ( Cronbach e Warrington, 1952 ) e críticas à curva normal para explicar variáveis educacionais ( e psicológicas) foram devidamente

dimensionadas por Cronbach ( 1970 ) e por Bloom, Hasting e Madaus ( 1971) sendo que estes três últimos colocaram a questão nos seguintes termos :

*“ Como educadores usamos a curva normal na atribuição de notas aos estudantes que passamos nela a acreditar. Medidas de desempenho são planejadas para detectar diferenças entre nossos alunos – ainda que as diferenças sejam sem importância em termos de conteúdos. Em qualquer grupo de estudantes esperamos que uma pequena porcentagem receba A. Ficamos surpresos quando o número de alunos difere muito de cerca de 10 por cento. Estamos também preparados para que igual proporção de alunos fracassem. Muito freqüentemente este fracasso é determinado pela posição dos estudantes no seu grupo e não pela incapacidade de perceber as idéias fundamentais do curso. Assim, acostumamos a classificar os alunos em cerca de cinco níveis de desempenho e a atribuir graus de uma maneira relativa. Não importa que os fracassados de um ano tenham o desempenho aproximado do nível daqueles que obtiveram conceito C no outro ano. Nem importa que os estudantes de nível A de uma escola tenham um desempenho igual aos dos estudantes que receberam F, em outra escola. ( pp. 44/45)*

É evidente que, como a distribuição dos resultados não apresenta uma normalidade perfeita e nem mesmo aproximada, mas, ao contrário, uma assimetria acentuada para a direita, positiva, com maior concentração de escores baixos, o fato de um curso ter conceito A ou B não significa, necessariamente, pelo critério adotado, a excelência dos resultados; ao contrário. A maioria dos resultados A poderia situar-se abaixo da média teórica de 50, numa escala de 0 a 100. Tendo em vista, portanto, a bizarra, mas não rara situação que se configurava com proporções pré-definidas para cada faixa conceitual, o MEC alterou seus critérios, tomando a média de cada curso em função da média e do desvio da totalidade dos cursos para estabelecer seus conceitos”( Vianna, 2003, p. 37/38).

Posteriormente, modificou-se o critério. Os conceitos foram estabelecidos com base na média geral e no desvio padrão:

Conceito C: cursos que tiveram seus desempenhos no intervalo de meio desvio-padrão em torno da média geral;

Conceito B: cursos com desempenho entre meio (inclusive) e um desvio-padrão acima da média geral;

Conceito A – cursos com desempenho acima de um desvio-padrão (inclusive da média geral);

Conceito D: cursos cujo desempenho estiver no intervalo entre um e meio desvio-padrão (inclusive) abaixo da média geral;

Conceito E: cursos com desempenho abaixo de um desvio-padrão (inclusive) da média geral.

Há outras debilidades presentes no ENC.

Não se pode comparar os dados anteriores a 2001 com os dados posteriores a 2001. Parece uma questão simples, mas como o conceito do curso influí nas avaliações do MEC para os credenciamentos, tem que ser observada a série histórica de três anos a partir de 2001. As portarias estabelecem essa série histórica (de três anos) para uma tomada de posição, gerando efeitos negativos e positivos, de acordo com a seqüência de D e E, ou de A e B, dentro de 3

anos. As séries históricas têm, portanto, que, forçosamente, se encerrar em 2000, e recomeçar em 2001.

Outra questão levantada é a chamada “falácia Harvardiana”, para a qual Ristoff chama a atenção em um debate na internet:

“Dilvo Ristoff: Carioca, hoje o Provão não avalia cursos e muito menos o desenvolvimento dos alunos. É por isso que muitos especialistas classificam este tipo de teste como no máximo uma quase-avaliação. Avaliação significa processo sistemático de identificação de mérito e valor. O Provão não trabalha com estas questões. Ao avaliar um curso através do desempenho dos alunos numa prova cria, na verdade, uma grande injustiça.

Dilvo Ristoff: Cacá, o problema é que o Provão está assentado sobre uma falácia, isto é, ele está assentado sobre o pressuposto de que a qualidade dos alunos é igual à qualidade dos cursos, quando todos nós sabemos que isto não é verdade. Internacionalmente, esta falácia tem até nome técnico. Chama-se “falácia harvardiana”, sugerindo que Harvard seria uma boa universidade só porque seus alunos são bons. Na verdade um teste só provaria que Harvard não causou sérios danos aos cérebros dos excelentes alunos que recebeu” (RISTOFF, 2003, [www.uol.com.br/batepapo](http://www.uol.com.br/batepapo)).

Outro ponto mais sério ainda são os danos causados aos alunos, escolas e professores.

Definitivamente, o MEC tinha noção de que as notas geravam resultados distorcidos, com escassa validade estatística e pedagógica e que não podiam ser o único instrumento, mas as usou durante 1996 até 2000 (cf. Maia e Pilatti, 1998). Estes resultados não refletiam, como já foi dito acima, a realidade educacional das instituições, sendo mera ficção estatística.

Cabe acrescentar ainda que apesar da distribuição das notas ser comparada com o próprio grupo, gerando a partir deles os conceitos, esta prova como elemento de aferição de avaliação continua sem “validade”, continuando a trazer uma falsa realidade de avaliação.

A permanente postura de não discutir o ENC com os acadêmicos da área para se formar um consenso mínimo sobre formas de avaliação realmente eficazes, permitiu que uma distorção virasse “verdade” de difícil desvelamento. É um exemplo também de como, muitas vezes, o governo formula políticas públicas com base em dados irrealis, distorcidos, e toma decisão baseada nestes dados.

A divisão prévia dos conceitos de A a E em uma escala fixa, preestabelecida, como vimos não refletia a realidade das escolas. Era mero exercício estatístico.

“O uso de testes sem a observância da teoria das medidas contribui para que sejam negligenciadas importantes características dos instrumentos aplicados à mensuração dos atributos humanos. Diferentes testes possuem diferentes virtudes e não existe um teste que seja útil para todos os propósitos. Um teste é sempre construído com uma determinada finalidade, não havendo portanto, único instrumento que seja capaz de medir de modo globalizado as diferentes dimensões do homem. Assim ao construir um teste é necessário que se identifique o objetivo do instrumento e em que situação concreta será utilizado. Uma teste para uso em sala de aula, com a finalidade de promover uma avaliação formativa, não tem certamente as mesmas características de um outro utilizado para fins de seleção, quando se processa uma avaliação somativa. Um teste serve, ainda, para um determinado contexto e para um fim específico, não tendo a mesma utilidade em outros contextos e para outros fins” (VIANNA, 2002, p. 84).

Quanto ao Exame Nacional de Cursos (Provão), foi montado um programa de avaliação basicamente centralizado, com todos os parâmetros e instrumentos idealizados, montados e aplicados pelo Estado. Criaram-se mecanismos (como a Avaliação das Condições de Oferta) que efetuavam uma avaliação externa da universidade. No caso em foco, a participação da universidade era obrigatória, porém sua participação se limitava à elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais, que explicitavam o conteúdo das provas. Seus resultados ao longo de 6 anos foram resumidos como segue pela Comissão que trabalhou no SINAES:

- “a) a sua condição de exame geral desarticulado de um conjunto integrado de avaliações com princípios, objetivos, agentes e ações claramente definidas;
- b) o fato de exames gerais semelhantes ao ENC terem sua motivação mais fora do que dentro da escola, produzindo representações pontuais, incompletas e equivocadas do mundo acadêmico;
- c) a sua racionalidade muito mais metodológica e reguladora do que acadêmica e pedagógica, atendendo portanto mais à construção da reputação institucional do que a qualidade institucional;
- d) a desconsideração do perfil acadêmico do alunado que ingressa em uma IES, tomando inviável a análise do valor agregado pela instituição aos seus conhecimentos e habilidades dos seus estudantes e tornando impossível determinar a capacidade institucional de oferecer boa formação aos seus alunos;
- e) a ausência de comparabilidade entre as provas ao longo do tempo, o que compromete seriamente a capacidade de avaliar os êxitos, insucessos e perspectivas dos cursos;
- f) os boicotes por parte dos estudantes e a falta de critério para lidar com provas entregues em branco;

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

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

i) a adoção de políticas de premiação e punição de instituições com base em conceitos gerados por um instrumento e por uma metodologia deficientes e portanto, incapazes de expressar sua confiabilidade a qualidade dos cursos” (MEC/SINAES, 2003, p. 44).

Alertou a Comissão do SINAES para o custo financeiro do ENC. Para avaliar censitariamente parte dos cursos de graduação, no ano de 2003, o gasto seria de aproximadamente R\$ 30.000.000,00, havendo ainda um crescimento de 700% somente na área já avaliada. Como as projeções de crescimento do Ensino Superior privado são geométricas o custo seria insuportável ao longo do tempo, sem contar com despesas com as outras avaliações envolvidas ( SAEB e ENEM ).

Uma das saídas, adotada pelo SINAES, é a de se fazer avaliação amostral. Para complementar esta informação temos os resultados do ENC de 2003, já sob a nova política governamental do governo empossado em 2003.

Vejamos o Resumo Técnico INEP/MEC do Exame Nacional de Cursos (2003 p. 9):

“Várias inferências podem ser feitas a partir destes dados, entre elas as seguintes:

1) que, ao contrário do que normalmente se pensa, não há comparabilidade entre os conceitos das diferentes áreas do conhecimento. Os quadros acima e os dados constantes do Anexo desse relatório mostram que o A de um aluno ou de um curso de Engenharia Civil de 2002 era de 33,7 pontos; em 2003, o mesmo A exigiu do aluno e do curso 50,0 pontos. Ou dito diferentemente: o A dos cursos e alunos de Engenharia civil de 2002 é equivalente ao C ( 34,6) de 2003. O mesmo pode ser dito de Engenharia Mecânica onde o D de 2003 ( 32,7) é maior que o A de 2002 ( 31,5). Ou ainda: o D de um aluno de Engenharia Mecânica de 2002 ( 11,5) é quase três vezes menor que um D do mesmo curso em 2003 ( 32,7). Para uma observação mais detalhada, sugere-se que seja consultada a tabela geral com os resultado do exame disponível na página do INEP.

2) que os desempenhos médio dos alunos das diferentes áreas, da mesma forma, também não são comparáveis entre si, ocorrendo, por vezes, grandes discrepâncias de um ano a

outro. É especialmente ilustrativo neste sentido a média da área de Engenharia Mecânica – 43,2 em 2003 e 21,5 em 2002 – ou seja mais que o dobro. Várias podem ser as explicações para tal diferença, mas como as provas não têm por objetivo verificar se os alunos atingem ou não patamares preestabelecidos de qualidade, é provável que a comparabilidade esteja prejudicada por uma drástica alteração no nível de dificuldade da prova de um ano para outro;

3) que os conceitos não refletem a qualidade dos cursos e são inadequados para orientar políticas educacionais comuns a todos;

4) que os conceitos , por si só, são insuficientes para orientar os alunos, pais de alunos e a sociedade em geral sobre a qualidade dos cursos;

5) que os conceitos , na forma como são construídos hoje, são incapazes de adequadamente orientar as ações administrativas dos dirigentes das IES; e

6) que os conceitos por si só, são insuficientes para ranquear os cursos ou orientar políticas premiativas e/ou punitivas como até aqui se vinha fazendo.”

Trata-se, portanto, de um novo enfoque para a leitura dos resultados do Exame Nacional de Cursos, por parte do INEP/MEC. Estas formulações remetem a uma nova visão teórica do INEP/MEC, com uma nova política de avaliação de Ensino Superior.



## CONCLUSÕES

Este trabalho mostra que as várias propostas (aplicadas ou não na prática das instituições superiores de ensino) carregam diferentes concepções de educação, de política pública e de avaliação. Mostra também que tais concepções terminam influenciando a própria maneira como se estrutura o processo de avaliação.

O campo da avaliação foi pesquisado tendo como foco o estudo de dois programas de avaliação de ensino superior implantados, (o PAIUB e o ENC) e um projeto de avaliação em estudo (o SINAES), elaborado por uma equipe de especialistas em avaliação nomeada pelo novo governo que se instaurou em 2003.

Primeiramente, foi demarcado o contexto histórico-social da década de 90, as influências e as mudanças ocorridas. Em seguida, evidenciaram-se as influências dessas mudanças na educação e particularmente na educação superior, incluindo as políticas públicas que influenciaram o período estudado. Elaborou-se um referencial teórico do conceito de avaliação, dos paradigmas de avaliação e por fim foram estabelecidas categorias de análise.

Os estudos foram conduzidos tendo-se como base os referenciais legais e os documentos mais significativos para a compreensão das propostas.

As propostas examinadas neste trabalho evidenciam diferentes abordagens. Entretanto, é possível agrupá-las em dois campos distintos quanto à concepção de política pública, concepções de avaliação, objetivos e funções esperadas para a avaliação e seus instrumentos e práticas: de um lado está a visão reguladora estrita do ENC e do outro está a visão mais participativa e democrática do PAIUB e do SINAES – ainda que o PAIUB tenha características de maior envolvimento e democracia institucional quando comparado ao SINAES.

A recolocação da avaliação dentro de um parâmetro acadêmico, com transparência, isenção, princípios éticos e satisfação para a sociedade em seu conjunto, com engajamento consciente do conjunto dos atores é um pressuposto que não pode ser abandonado. A universidade como instituição social foi construída ao longo do tempo com o apoio de toda a sociedade e com resultados claramente visíveis e reconhecidos. A visão economicista de resultados rápidos, transformações via premiação/punição não traz nenhum benefício ao

conjunto da universidade e da sociedade.

Não se pode esquecer que a avaliação de caráter regulatório faz parte das exigências do Fundo Monetário Internacional e seus conexos, como pressuposto de empréstimos e financiamentos internacionais. É uma política deliberada e parte de uma agenda internacional.

Por isso é importante notar que neste período foi dado grande destaque e ênfase à questão básica de que a avaliação serviria para elevar a qualidade. Tivemos à exaustão programas de “qualidade total”.

A visão do Prof. Paulo Renato Souza, Ministro da Educação que durante oito anos implantou a avaliação no contexto da educação brasileira, pode ser vista em entrevista à Revista do Provão (2002):

“Revista do Provão. Qual o maior legado do Exame Nacional de Cursos para o ensino superior?

Paulo Renato- O Provão nos deu a certeza de que a expansão do número de cursos nos últimos anos não se deu com prejuízo da qualidade. Ficamos aliviados de constatar excelência em inúmeras faculdades antes quase desconhecidas e em descobrir alunos bem formados em todos os cantos do país. O exame também desencadeou um processo importantíssimo de reflexão sobre o ensino que queremos. Faço questão de lembrar que o controle de qualidade agora não é exercido pelo governo, mas pela sociedade, que acompanha os resultados do Provão e cobra qualidade das instituições.

RP – Quais as principais mudanças ocorridas nas universidades a partir do Provão?

Paulo Renato – O ensino superior foi violentamente chacoalhado pela avaliação. Havia uma estagnação muito grande. A sociedade conhecia os bons cursos e faculdades simplesmente pela reputação e tradição. Na década de 90, o retrato que existia do sistema de ensino superior era o mesmo dos anos 70. Havia um consenso que só as universidades públicas tinham qualidade. A avaliação mostrou uma realidade diferente.

RP- Houve uma resposta muito rápida e uma participação enorme dos cursos. Graças a isso, foi possível modernizar o sistema de ensino superior, mobilizar professores e alunos e melhorar as condições de biblioteca e laboratórios, adaptar a realidade das salas de aula às exigências do mercado de trabalho. Com certeza, o Provão será o meu grande legado nesse anos à frente do Ministério. Saio orgulhoso. Não há dúvidas de que criamos um marco a partir do qual se avaliará todo o sistema de educação no futuro (Souza, 2002, p. 19).

Na página 16 da mesma revista, o articulista desta conclui:

“Na década de 70, houve uma grande expansão do número de vagas nas universidades públicas. Depois o governo resolveu investir pesado na pós-graduação como uma opção estratégica de desenvolvimento no Brasil. A graduação permaneceu estagnada até o início

dos anos 90. Até aquele momento, só se conheciam os bons cursos com base na tradição e na reputação das escolas, lembra Jocimar Archangelo, o primeiro coordenador do Provão. No início dos anos 90, o aumento de alunos que terminavam o ensino médio alavancou a procura por vagas nas faculdades. As exigências maiores por parte dos empregadores também levavam muitos profissionais de volta às salas de aula. Sem dinheiro para melhorar os cursos ou aumentar o salário dos professores e com uma demanda cada vez maior por vagas, as universidades públicas entraram em crise. A avaliação provou ser um instrumento poderoso de mobilização da sociedade, um primeiro passo para buscar soluções e para refletir sobre a graduação: primeiro a polêmica e depois os resultados das avaliações dos cursos foram o motor das mudanças ocorridas nos últimos anos. O resultado apareceu logo no primeiro exame. *“Percebemos pelos conceitos do Provão que os cursos mais recentes apresentam melhor desempenho e isso significa um ganho de qualidade”* analisa Maria Helena Guimarães Castro, ex-presidente do Inep e atual secretária executiva do Ministério da Educação. É que os cursos surgidos na era pós-provão começaram a trabalhar tendo como parâmetro a qualidade” (Revista do Provão, 2002, p. 16).

A noção de qualidade pode ser melhor percebida na página 23:

“ O que dados como estes mostram é que, apesar de ser um instrumento recente, o Provão está fornecendo, aos alunos, aos professores e coordenadores de curso e á sociedade, meios para que se possa exercer um controle de qualidade do ensino oferecido, e, aos dirigentes das instituições, informações para implementar ações com vistas à melhoria da qualidade, o que está sendo percebido pelos alunos. Ele, portanto, não se esgota dentro dos muros das escolas, pois dá também uma visão para o público externo, uma espécie de prestação de contas. Estar bem no provão é uma consequência de um programa de qualidade. O Ministério da Educação, por meio do Inep, tem procurado dar os instrumentos, a alavanca, para que as próprias instituições de educação superior façam bom uso. Professores e coordenadores de cursos são os líderes dessas transformações, que só fazem sentido se chegam à sala de aula” (Revista do Provão, 2002, p. 23).

A questão da qualidade é um aspecto bastante enfatizado. Apesar de todos os programas terem como objetivo melhorar a qualidade, objetivamente, a qualidade é o resultado de condições dadas na realidade social e pedagógica. A qualidade não se resolve por mero acúmulo de condições físicas, como livros, computadores, salas de aula, prédios, ou ainda por mera pressão de políticas de responsabilização. Como os estudiosos da área já constatarem, a escola reflete as condições sociais em que está inserida. Os alunos das escolas não entram num universo paralelo. Eles são também o resultado de uma sociedade onde estão inseridos.

Resumindo: ou estão na Bélgica ou estão na Índia da Belindia. Se estão na minoria Bélgica as condições físicas, familiares, sociais, culturais se somam a escolas onde os recursos são abundantes e as condições de ensino são facilitadas, estimuladas e premiadas. No caso da

maioria Índia, os estudantes chegam às escolas com graves problemas de desnutrição, vindo de famílias desagregadas. Alunos dos cursos noturnos são vítimas de salários aviltados e condições de trabalho difíceis, quando não estão desempregados, onde os recursos culturais colocados à sua disposição se resumem à televisão, sem hábitos de leitura e possibilidades de enriquecimento cultural. Nesta mesma direção o ensino superior brasileiro reflete também a Belíndia.

Esta discussão nos remete à questão do conceito de qualidade envolvido nas propostas de avaliação do ensino superior:

Segundo Dias Sobrinho:

“A qualidade é uma construção social e histórica, dinâmica e plural. Refere-se à sociedade que queremos e produz-se de acordo com o sistema de valores dos grupos humanos. Assim, construir o conceito de qualidade educativa, que inclui de forma combinada os critérios de excelência, cientificidade e relevância social, diferente contudo de outros conceitos como os de orientação mercadológica ou economicista, é uma tarefa a ser cumprida pela comunidade universitária, embora sempre em termos de consensos relativos” (1996, p. 22).

Continuando com o mesmo autor:

“A qualidade não está nos fragmentos, na separação, mas sim na integração, nas relações de conjunto (Dias Sobrinho, 1995B: 39). Como querem Pérez Juste e Martínez Aragón a qualidade em educação apresenta duas visões distintas: uma absoluta, cujos critérios centrais são a totalidade e a integralidade, e a outra relativa, que “centra sua atenção nas relações existentes entre os diferentes elementos do contexto, o processo e o produto educativo, e toma como critério a coerência entre os mesmos” (1989:35). Estes enfoques não necessariamente se excluem. Podemos trabalhar com o critério de coerência, mais pertinente ao funcionamento, aos objetivos e aos meios organizacionais e operacionais, sem opor-lhe a totalidade, a integralidade e também a pluralidade como critérios de qualidade. Sabemos que o termo qualidade em educação sofre de uma “dispersão semântica” (Manilla, 1989: 24)” (1996, p.22).

Belloni, tem a seguinte posição:

“Conceito complexo e controverso, qualidade é aqui considerada simplesmente como o nível de aceitabilidade ou adequação de uma atividade ou produto definido por vários setores internos ou externos, temo como parâmetros eficiência, eficácia e efetividade social.” ( (2), 2000, p. 41)

Para Chauí:

“A qualidade por sua vez, é definida como competência e excelência cujo critério é o “atendimento às necessidades de modernização da economia e do desenvolvimento social”; e é medida pela produtividade, orientada por três critérios: quanto uma universidade produz, em quanto tempo produz e qual o custo do que produz. Em outras palavras, os critérios de produtividade são quantidade, tempo e custo, que definirão os contratos de gestão. Observa-se que a pergunta pela produtividade não indaga o que se produz, como se produz, para que ou para quem se produz, mas opera uma inversão tipicamente ideológica da qualidade em quantidade.”( 1999, p. 216)

Note-se que esta última definição dada por Chauí reflete uma visão crítica sobre a postura meritocrática, economicista de avaliação.

Qualidade, como apontam as definições anteriores, não é um conceito absoluto, mas relativo a padrões adotados, num dado contexto social-acadêmico, com suas pertinências, implicando em estabelecer um sistema valorativo, construído num determinado contexto social, e tendo a construção dos seus referenciais com elementos comparativos internos e externos. Mais ainda, a qualidade deve fazer referência à formação do aluno (enquanto conceito mais amplo) e não apenas à medição de algumas competências e habilidades.

Não se trata de negar que as avaliações trouxeram às instituições que se interessaram em melhoria de qualidade a possibilidade de criar seus próprios sistemas de avaliação que trouxeram subsídios concretos para a melhoria da qualidade. Houve uma tomada de posição de inúmeras faculdades públicas, confessionais, comunitárias e privadas que criaram uma cultura de avaliação no seu meio. E isto foi positivo para o campo da avaliação de ensino superior.

Entretanto, vimos pela pesquisa que a prova de um grupo não pode ser tomada como o resultado do curso de graduação de uma instituição, nem ser comparado estes resultados aos resultados de outros cursos de outras instituições.

O parâmetro dos autores da área de avaliação é que a qualidade é um “construto” educacional de um determinado grupo, num consenso acordado. Nesta linha, a autonomia universitária caminha no sentido de um projeto político-pedagógico para cada instituição. A construção da qualidade passa pela construção do projeto político-pedagógico e pela legitimidade dos próprios indicadores de qualidade, que são mais complexos do que a realização de uma simples prova ou a verificação de algumas condições de oferta.

Como Ristoff diz, a avaliação tem o sentido de “afirmar valores”. E isto é o ponto chave para o entendimento da questão da avaliação universitária. Ao reafirmar o seu projeto político-pedagógico em consonância com sua missão e sua cultura, a universidade passa a ter um norte legítimo, independente de políticas governamentais de governos transitórios. A construção do seu projeto de avaliação leva a conceituar qualidade, não como uma “dispersão conceitual”, imposta de fora para dentro, mas um conceito construído no coletivo e por ela acordado, dentro de um currículo autônomo e voltado para ensino, pesquisa e extensão.

O maior benefício de programas como o PAIUB, o ENC, e a proposta do SINAES foi terem um processo de estabelecimento de indicadores, baseados em experiências que foram desenvolvidas no período, por várias universidades. Estes indicadores são produto de um consenso pedagógico-político, foram aplicados em grandes universidades e criaram importantes indicadores quantitativos que, trabalhados numa ótica qualitativa, poderão ser um importante passo inicial.

Outro benefício foi a criação de um banco de dados que tem imensas possibilidades de trazer subsídios para políticas públicas, desde que respeitados os princípios que regem estatisticamente o uso destes dados e haja uma política de respeito à identidade e autonomia institucional de cada um dos entes envolvidos.

A avaliação tomou uma dimensão de assunto de interesse público pela mídia. Como a imprensa vive de fatos, dados, acontecimentos, o ENC trouxe então uma falsa impressão de satisfação desta necessidade de avaliação.

O grande problema que se colocou foi a total incapacidade da imprensa em entender o fenômeno de avaliação. O vestibular ao institucionalizar a prova escrita como “real” e verdadeira, por contaminação trouxe à prova do ENC esta mesma falácia. A prova escrita externa representava resultados.

No imaginário dos jornalistas oriundos da cultura escolar formal, estas notas de A a E, representavam também o “resultado” da avaliação das escolas. Esqueceram-se até dos outros indicadores anexos e das Condições de Oferta de Ensino, por complexos e científicos demais para o entendimento do grande público. O governo, por interesse próprio, nunca se dispôs a corrigir esta distorção.

A universidade nunca se furtou a apresentar suas avaliações, e a discutir com o conjunto da sociedade, principalmente a pública. Na contramão, boa parte da universidade

particular só se interessa pela avaliação se lhe for conveniente. Não há compromisso com uma avaliação, transparente, profissional e ética. Com isso, num determinado momento, a avaliação institucional de Ensino Superior convergiu interesses. A universidade pública em explicar as reais dimensões da avaliação e a universidade particular otimizando os resultados positivos e “esquecendo” os negativos. Também muitas universidades públicas apressaram-se a exhibir o A obtido no provão, emprestando sua legitimação a este processo e contribuindo para que propostas como o PAIUB não fossem implementadas.

O caminho da avaliação institucional do ensino superior em termos pedagógicos e científicos está sendo construído ao longo do processo. A contribuição dos pesquisadores da área trará subsídios como novas técnicas, que tenham resultados qualitativos, se juntando ao conjunto acadêmico na compreensão do fenômeno.

Comparar programas traz também um problema intrínseco. Cada programa foi concebido dentro do seu tempo, nas condições dadas. Uma comparação sempre tem que se ater a realidades possíveis de serem comparadas. Cada programa teve na sua implantação uma visão de mundo, um tempo determinado e teorias a embasá-lo. A pesquisa comparativa trabalha com elementos possíveis de comparação, sabedora da impossibilidade na área de ciências humanas e sociais da dissociação do homem, dos seus interesses e de suas convicções pessoais, do conjunto dos resultados.

A conclusão mais importante é que as pesquisas, programas, projetos, trouxeram importantes subsídios para o campo da avaliação de ensino superior. Mesmo estando ainda em fase de se instaurar como cultura de avaliação, as teorias, os instrumentos e as análises qualitativas/quantitativas foram trazidas para a luz das discussões e dos debates.

Como em educação uma década é tempo presente, uma certa distância no futuro trará novas análises e reflexões. Ao longo do tempo teremos uma sedimentação dos princípios da avaliação institucional do ensino superior, se tornando um campo referendado pelas teorias e práticas. A avaliação institucional é um campo onde trafegam várias ciências e são múltiplos os atores. A pesquisa trará à academia as respostas que ela necessita para o desenvolvimento da avaliação institucional, dentro de sua missão educacional e social.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO JANELA, Almerindo. **Avaliação Educacional**. São Paulo: Cortez, 2000.

BELONI, Isaura (1). Avaliação de políticas públicas. In: BELONI I; MAGALHÃES H.; e SOUZA, L. C. **Metodologia da Avaliação**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_ Questões propostas para uma avaliação institucional formativa, Apostila, II. (Seminário de Avaliação da Unicamp), Campinas, 2002.

\_\_\_\_\_ (2) A função social da Avaliação Institucional in: SOBRINHO, José Dias.; RISTOFF, Dilvo. (Org.) **Universidade desconstruída**. Florianópolis: Insular, 2000, p. 37 - 58

BONNIOL, Jean-Jaques. Posfácio In: BONNIOL, J.; VIAL, Michel. **Modelos de Avaliação**. Porto Alegre, Artmed, 2001

CARDINET, J. Avaliação como medida. In: BONNIOL, J.; VIAL, Michel. **Modelos de Avaliação**. Porto Alegre: Artmed, 2001, p. 54 - 56.

CHAUI, MARILENA. A universidade em ruínas in **UNIVERSIDADE EM RUÍNAS NA REPÚBLICA DOS PROFESSORES**, Petrópolis, Vozes, 1999

CONTRERA, CRISTINA. Modelos de avaliação de qualidade da Educação Superior In: SOBRINHO, José Dias.; RISTOFF, Dilvo. (Org.) **Avaliação Democrática**, Florianópolis: Insular, 2000. p. 119 - 144.

DIAS SOBRINHO, Avaliação Institucional: Marcos teóricos e políticos, in **Revista Avaliação**, ano I no. 1 , Raies, Campinas, 1996.

\_\_\_\_\_ **Avaliação da Educação Superior**. Rio Janeiro: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_ Campo e caminhos da avaliação, Apostila (Seminário Interno sobre Avaliação)  
Unicamp: Loed, 2001.

\_\_\_\_\_ **Universidade e Avaliação: entre a ética e o mercado**. Florianópolis: Insular,  
2002.

DIAS SOBRINHO, José ; RISTOFF, Dilvo, I. (Org). **Avaliação e Compromisso público: A  
educação Superior em debate**. Florianópolis: Insular, 2003, p. 35 – 52.

ESQUIVEL, Juan Manuel. O desenho das provas para medir o aprendizado acadêmico In:  
RAVELA, Pedro (editor). **Documentos no. 20. Os próximos passos**. São Paulo:  
CPDOC/FGV, 2002, p. 29 – 42.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Critica da organização do trabalho pedagógico e da didática**.  
Campinas: Papirus, 2000, 3ª ed.

FRIGOTO, Gaudêncio. **Os professores e a reinvenção da escola**. São Paulo: Cortez, 2001.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso**. Petrópolis: Vozes, 1998.

LAJES, Maria Alcina Almeida. A avaliação e o sistema educativo. São Paulo. **Revista  
Epistême**, v. 2, n. 1, jan/jun.1997.

MAIA, Tancredo Filho; PILATI, Orlando. O Exame Nacional de Cursos. **Revista Brasileira  
de Estudos Pedagógicos**, no. 172, INEP/MEC, 1998.

MEC - Programa de avaliação institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), Brasília:  
MEC, 1994, **Revista Avaliação**, ano. I n. 1, Raies Campinas, julho 1996.

MEC/SINAES - Sistema Nacional de Avaliação de Ensino Superior. Brasília: MEC, relatório disponibilizado no site <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: outubro de 2003.

MEC. Relatório síntese. Provão 2002, INEP, Brasília, 2002.

MEC/INEP- Revista do Provão, INEP/MEC, Brasília, 2002.

MEC/INEP- Exame Nacional de Cursos -Resumo Técnico 2003. Brasília, 2003.

PERRENOUD, Philippe. **Avaliação entre duas lógicas**. Porto Alegre: Artmed, 1999.

RISTOFF, Dilvo. Algumas definições de Avaliação, In: DIAS SOBRINHO, J. D, e RISTOFF, Dilvo, I (Org.) **Avaliação e compromisso público**: Florianópolis: Insular, 2003, 21 – 33.

\_\_\_\_\_ Entrevista ao site [www.uol.com.br/batepapo](http://www.uol.com.br/batepapo), 01/08/2003, 16 h.

\_\_\_\_\_ Princípios do Programa de Avaliação Institucional. **Revista Avaliação**, ano I, no. 1, RAIES, Campinas, 1996. p. 47-53.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia**. São Paulo: Autores Associados, 2000.

VIANNA, Heraldo Marelim. **Introdução à Avaliação Educacional**. São Paulo: Ibrasa, 1989.

\_\_\_\_\_ **Avaliação Educacional**. São Paulo: Ibrasa, 2000.

\_\_\_\_\_ Questões de Avaliação educacional In: FREITAS, Luiz Carlos de (Org.). **Avaliação construindo o campo e a crítica**. Florianópolis: Insular, 2002, p. 147 - 165.

\_\_\_\_\_ **Avaliações Nacionais em Larga Escala – análises e propostas**. Apostila, São Paulo, 2003.



## **ANEXO I - DOCUMENTOS SOBRE O PAIUB**

## UMA PROPOSTA NACIONAL

92

Comissão Nacional da Avaliação

Brasília, 26 de novembro de 1994.

## 1. FUNDAMENTAÇÃO

Reconhecida historicamente como instituição que produz e dissemina o saber voltado tanto para a busca das verdades científicas quanto para atender às necessidades básicas da sociedade, espera-se da Universidade desempenhos conseqüentes em suas atividades-fim, capazes de garantir bom padrão de qualidade de seus serviços à sociedade. Se este pressuposto é abrangente, a natureza e a destinação prioritária desses serviços podem e devem ser discutidas, em função da organização e do estágio de desenvolvimento que se encontra a sociedade a que serve. O processo de avaliação deve, portanto, ser o contraponto da proposta institucional desenvolvida pela IES, buscando atender a uma tripla exigência da universidade contemporânea:

- a) um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico;
- b) uma ferramenta para o planejamento da gestão universitária;
- c) um processo sistemático de prestação de contas à sociedade.

Isto significa acompanhar metodicamente as ações a fim de verificar se as funções e prioridades determinadas coletivamente estão sendo realizadas e atendidas. É este contraponto entre o pretendido e o realizado que dá sentido à avaliação.

A educação é um bem público porque seus benefícios atingem toda a sociedade. Deve por isso ser avaliada em termos da eficácia social de suas atividades, bem como em termos da eficiência de seu funcionamento. A avaliação institucional sistemática é uma maneira de se estimular o aprimoramento da realização de uma atividade, e de evitar que a rotina descaracterize objetivos e finalidades desta mesma atividade. Voltada ao aperfeiçoamento e à transformação da universidade, a avaliação significa um balanço e um processo de identificação de

rumos e de valores diferentes. Seu traço distintivo é a preocupação com a qualidade, tornando-se um processo contínuo e aberto mediante o qual todos os setores da Universidade e as pessoas que os compõem participem do repensar objetivos, modos de atuação e resultados de sua atividade, em busca da melhoria da instituição como um todo. Ao lado de indicadores clássicos, de ordem quantitativa a avaliação institucional implica dimensões qualitativas, inclusive aquelas vinculadas ao projeto acadêmico.

A avaliação não implica, evidentemente, que todas as discordâncias, dúvidas e contradições, características do cotidiano acadêmico, venham a desaparecer; ela, ao contrário, deve contribuir para revelar, preservar e estimular a pluralidade constitutiva da instituição acadêmica. Enquanto processo de atribuição de valor, a avaliação supõe exame apurado de uma dada realidade, a partir de parâmetros de julgamento derivados dos objetivos que orientam a constituição, desenvolvimento ou produto das ações dessa mesma realidade. Supõe, igualmente, racionalidade dos meios e utilização de aferições quantitativas.

## 2. PRINCÍPIOS

Uma sistemática de avaliação institucional da atividade acadêmica, considerando a descentralização dos procedimentos para a tomada de decisão, deve ser desenvolvida tendo em vista alguns princípios básicos:

- aceitação ou conscientização da necessidade de avaliação por todos os segmentos envolvidos;
- reconhecimento da legitimidade e pertinência dos princípios norteadores e dos critérios a serem adotados;
- envolvimento direto de todos os segmentos da comunidade acadêmica na sua execução e na implementação de medidas para a melhoria do desempenho institucional.

### 3. OBJETIVOS

A avaliação de desempenho das Universidades é uma forma de rever e aperfeiçoar o projeto acadêmico e sócio-político da instituição, promovendo a permanente melhoria da qualidade e pertinência das atividades desenvolvidas. A utilização eficiente, ética e relevante dos recursos humanos e materiais da universidade, traduzida em compromissos científicos e sociais, assegura a qualidade e a importância dos seus produtos e a sua legitimação junto à sociedade.

A partir deste objetivo geral da avaliação institucional é possível destacar os seguintes objetivos específicos:

1. Impulsionar um processo criativo de auto-crítica da instituição, como evidência da vontade política de auto-avaliar-se para garantir a qualidade da ação universitária e para prestar contas à sociedade da consonância dessa ação com as demandas científicas e sociais da atualidade;
2. Conhecer, numa atitude diagnóstica, como se realizam e se interrelacionam na Universidade as tarefas acadêmicas em suas dimensões de ensino, pesquisa, extensão e administração;
3. (RE) estabelecer compromissos com a sociedade, explicitando as diretrizes de um projeto pedagógico e os fundamentos de um programa sistemático e participativo de avaliação, que permita o constante reordenamento, consolidação e/ou reformulação das ações da Universidade, mediante diferentes formas de divulgação dos resultados da avaliação e das ações dela decorrentes;
4. Repensar objetivos, modos de atuação e resultados na perspectiva de uma Universidade mais consentânea com o momento histórico em que se insere, capaz de responder às modificações estruturais da sociedade brasileira;
5. Estudar, propor e implementar mudanças das atividades acadêmicas do ensino, da pesquisa e da extensão e da gestão, contribuindo para a formulação de projetos pedagógicos e institucionais socialmente legitimados e relevantes.

### 4. CARACTERÍSTICAS

De modo global e específico a avaliação de uma universidade é institucional, enquanto procura levar em consideração os diversos aspectos indissociáveis das múltiplas atividades-fim e das atividades-meio necessárias à sua realização, isto é, cada uma das dimensões—ensino, produção acadêmica, extensão e gestão, em suas interações, interfaces e interdisciplinaridade. Consequentemente, busca-se proceder a uma análise simultânea do conjunto de dimensões relevantes ou hierarquizar cronologicamente o tratamento de cada uma

delas, a partir de prioridades definidas no âmbito da instituição e dos recursos disponíveis.

Outra característica fundamental do processo de avaliação de uma instituição acadêmica é a intensa participação dos seus membros, tanto nos procedimentos e implementação, como na utilização dos resultados, traduzidos em medidas ao aperfeiçoamento da instituição.

Se, por um lado, a avaliação desenvolvida pelos próprios agentes do processo apresenta aspectos positivos, como, por exemplo, maior nível de aprofundamento de determinadas questões, por outro lado, ela é insuficiente, pois não garante a incorporação da visão daqueles cientistas e cidadãos atingidos pelas atividades acadêmicas, podendo vir a refletir uma visão corporativa. Para superar tal dificuldade a sistemática de avaliação proposta deve aliar a estratégia de avaliação interna à avaliação externa. Esta proposta possui a vantagem de combinar importantes subsídios originários da percepção e dos juízos daqueles indivíduos comprometidos com a instituição e seus resultados com o aporte de outros segmentos científicos e sociais. Tanto a auto-avaliação quanto a avaliação externa abarcam dimensões qualitativas e quantitativas de todas as atividades institucionais.

Uma outra característica a ressaltar é a integração de esforços e experiências já existentes na instituição, com o objetivo de proporcionar o intercâmbio e aproveitar e incentivar experiências em andamento, no intuito de integrá-los num processo global. Salienta-se que um processo de discussão desenvolvido pelos vários segmentos da instituição universitária proporciona maior clareza acerca de aspectos institucionais e também determina maior conhecimento e compreensão da estrutura global da universidade.

Finalmente, o processo de avaliação deve ser contínuo e sistemático, para promover permanente aperfeiçoamento, reflexão constante e redefinição dos objetivos e das prioridades científicas e sociais da instituição acadêmica. Assim, não deve estar vinculado a mecanismos de punição ou premiação. Ao contrário, deve prestar-se para auxiliar na identificação e na formulação de políticas, ações e medidas institucionais que impliquem atendimento específico ou subsídios adicionais para o aperfeiçoamento de insuficiências encontradas.

Estas características do processo de avaliação contribuem para a construção da legitimidade política, indispensável à implementação de um projeto nacional de avaliação universitária.

A legitimidade técnica do processo depende de outros fatores:

1. metodologia: além de construir indicadores adequados, pode utilizar-se de procedimentos quantitativos e qualitativos e oferecer modelos interpretativos apropriados aos objetivos do processo avaliativo.

2. fidedignidade da informação: a existência de uma base de dados confiáveis é também condição necessária para qualquer esforço de avaliação que se proponha. Não obstante o esforço do MEC, através da SESu e da Coordenação de informações para o Planejamento e do CRUB, através do SIUB (Sistema de Informações para as Universidades Brasileiras), as estatísticas existentes são em muitos casos ainda precárias. A ausência de um conjunto de informações institucionais e estatísticas confiáveis tem prejudicado a construção de indicadores para análise do sistema universitário. Exemplos disto são aqueles relativos à "área construída", "produção acadêmica", "custo por aluno" e a própria definição de aluno.

A primeira providência a ser tomada para a construção de uma base de dados é a de obter informações sobre as principais variáveis relativas ao ensino superior, constituindo um núcleo de dados relevantes produzidos pelas universidades a partir de critérios comuns pré-definidos (vide Anexo 1). São estimuladas a ampliação, o detalhamento e os modos de tratamento e análise de tais informações, de forma a permitir interpretações qualitativamente mais consistentes.

## 5. DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA

A complexidade de se empreender a avaliação global de instituição acadêmica, aliada às peculiaridades de cada uma delas, orienta a proposta no sentido de que a elaboração e a implementação de uma metodologia de avaliação para as universidades ocorram por etapas, com desenvolvimento simultâneo, interdependentes e complementares. A harmonia do processo de avaliação contempla uma dinâmica diferenciada de evolução e implantação no interior de cada instituição assim como no sistema universitário como um todo. Considera, também, as características e finalidades do projeto institucional de cada IES.

Considerando que essa avaliação institucional envolve campos distintos como o da produção acadêmica, administração, ensino e extensão, o desenvolvimento de uma metodologia global pode iniciar-se como ênfase na área de ensino de graduação ainda que incluindo, nos instrumentos e indicadores aspectos relativos ao conjunto da instituição. O processo pode desenvolver-se conquistando graus de profundidade crescente nas demais dimensões das atividades-fim da instituição, bem como em relação à gestão universitária.

A ênfase na avaliação do ensino de graduação justifica-se em função de vários fatores destacando-se: a abrangência do universo dentro da instituição e seus grandes efeitos multiplicadores e desdobramentos na sociedade: a necessidade de se construir uma cultura institucional participativa da avaliação como instrumento permanente de aperfeiçoamento das universidades. Neste sen-

tido, qualquer identificação e resolução de problema nesta área, acredita-se, terá impacto imediato nas instituições e, por conseqüência, na sociedade, principalmente através de formação de pessoas que passarão a melhor desempenhar os seus papéis profissionais, técnicos ou sociais.

Além disto, outras atividades das universidades já têm alguns procedimentos avaliativos reconhecidos, como, por exemplo a avaliação da pós-graduação e pesquisa realizada pelas instituições financiadoras, em particular, pela CAPES. Entretanto, estas atividades ainda não conseguiram introduzir uma sistemática global de avaliação nas instituições. Logo, não obstante a necessária ênfase na graduação, numa perspectiva de avaliação institucional, são partes integrantes do processo as demais dimensões da atividade acadêmica: ensino de pós-graduação, produção acadêmica, atividades de extensão e da gestão universitária.

Cada uma dessas dimensões ensino, produção acadêmica, extensão e gestão, assim como suas interrelações, pode ser avaliada do ponto de vista interno e externo; pode ser apreciada, também, através dos indicadores institucionais (dados dos cadastros acadêmicos) e ser contemplada em maior ou menor grau de profundidade quando da ênfase na avaliação da graduação através, inclusive, dos efeitos das demais atividades-fim sobre este nível de ensino

## 6. INDICADORES INSTITUCIONAIS DE AVALIAÇÃO

Os indicadores globais aqui propostos buscam refletir algumas das principais características derivadas da condição de instituição acadêmica. Referem-se, portanto, às dimensões ensino, produção acadêmica, extensão e gestão universitária. Alguns expressam apenas ordens de grandeza, como tamanho do alunado ou da área construída, outros expressam aspectos qualitativos, como a qualificação docente, e outros ainda apontam opções institucionais, como critérios de matrícula e de transferência.

Este conjunto de indicadores, considerados básicos para a construção de uma metodologia comum de avaliação global deve ser completado, no âmbito de cada IES e no sistema como um todo, por outras informações substanciais que não serão objeto de exame neste documento, tais como:

- 1) outras informações e indicadores que permitam análises mais aprofundadas de cada uma das dimensões e aspectos da atividade institucional;
- 2) informações contextuais que expressem aspectos como qualidade de vida no campus, interação com a comunidade social em seu entorno e com a comunidade científica;

3) informações acerca das atividades de extensão, produção acadêmica, gestão universitária.

\* condições e perspectivas do mercado de trabalho.

\* demandas gerais da sociedade.

## AVALIAÇÃO DO ENSINO DE GRADUAÇÃO

### 1. ASPECTOS GERAIS

A avaliação do ensino de graduação visa conhecer e dimensionar as principais características e fatores envolvidos no processo ensino-aprendizagem de formação de cidadãos profissionais, com a finalidade de identificar subsídios para seu aprimoramento. Situa-se, portanto, no contexto do processo global de avaliação institucional cujos objetivos referem-se à ampliação do auto-conhecimento da instituição sobre si mesma em busca de melhor adequação ao cumprimento de suas funções científicas e sociais. A avaliação do ensino de graduação compreende a avaliação do curso enquanto globalidade e das disciplinas enquanto unidade desta globalidade. Esta avaliação envolve necessariamente a articulação de aspectos qualitativos das atividades acadêmicas. As dimensões do ensino de graduação a serem avaliadas podem ser agrupadas em 4 grandes categorias:

a) fatores relativos às condições para o desenvolvimento das atividades curriculares, tais como:

\* condições técnicas:

- recursos humanos = docentes e técnico-administrativos  
- infra-estrutura = biblioteca, laboratórios, oficinas, etc.

\* condições administrativo-pedagógicas:

- currículos = disciplinas obrigatórias x optativas.

b) fatores relativos aos processos pedagógicos e organizacionais utilizados no desenvolvimento das atividades curriculares, tais como:

\* interdisciplinaridade

\* enfoques curriculares

\* procedimentos didáticos

\* interação teoria-prática: integração das atividades de pesquisa e extensão às práticas curriculares.

c) fatores relativos aos resultados alcançados do ponto de vista do perfil do formando, tais como:

\* importância e competência para o desempenho de funções (papéis) básicas da profissão.

\* capacidade de análise e crítica.

d) fatores relativos à formação de profissional crítico habilitado a atender às exigências de contexto social, tais como:

\* envolvimento do aluno em projetos de pesquisa, extensão e cultura durante sua formação curricular e as condições criadas para tal.

### 2. METODOLOGIA

A implantação e o desenvolvimento do projeto envolvem: uma estratégia compreendendo as dimensões interna e externa da avaliação que se inspira em um dossiê técnico compreendendo os aspectos quantitativos e qualitativos da realidade a ser examinada.

A avaliação interna é concebida como retrospectiva crítica socialmente contextualizada do trabalho realizado pela instituição, com participação de professores, alunos e funcionários, cotejando o diagnóstico técnico com os resultados da auto-avaliação, gerando um projeto de desenvolvimento acadêmico com o qual a comunidade universitária se sinta identificada e comprometida.

A avaliação externa é concebida como oportunidade crítica em que pares acadêmico-científicos sociedades científicas, conselhos profissionais, autoridades patronais, entidades de trabalhadores, egressos e outras organizações não-governamentais participam do exame da prática universitária com vistas à formulação e acompanhamento de políticas acadêmicas, administrativas e financeiras.

Em vista disso, será necessário instalar ou acionar um sistema de coleta de informações qualitativas e quantitativas, descentralizado, ágil e preciso, com dados relevantes para efeitos de diagnóstico, controle e auto-conhecimento. E ainda estes dados necessitam de um "olhar" crítico e qualitativo que permita questionar os dados quantitativos, reconhecer diferenças, valorizar aspectos específicos, analisar e explicar fenômenos, enfim, atribuir sentido acadêmico e pedagógico aos dados coletados.

Para organização e desenvolvimento do processo avaliativo propõe-se a constituição de uma Comissão de Avaliação para coordenar os trabalhos, a critério de cada IES. Tal comissão deve ter composição diversificada de forma a garantir a indissociabilidade de ação da Universidade, contemplando, preservada a deliberação de suas instâncias superiores, a participação dos segmentos acadêmicos, de especialistas e de setores profissionais e sociais já mencionados.

Neste contexto, uma proposta metodológica para a avaliação do ensino de graduação envolve, essencialmente, três etapas: diagnóstico, avaliação interna e avaliação externa. A implementação de tais etapas deverá ser feita segundo as características de cada instituição universitária, não podendo, no entanto, restringir-se ao diagnóstico. Da mesma forma, ações e decisões preliminares, derivadas de resultados de avaliação, poderão ser desenvolvidas ao longo do processo.

### 3. DESENVOLVIMENTO

#### 3.1. Fluxograma do desenvolvimento do Projeto de Avaliação da IES, (vide Anexo III)

#### 3.2. Diagnóstico

Para o desenvolvimento do projeto de avaliação da graduação, em qualquer uma das suas dimensões, é necessária, como ponto de partida, a existência de um conjunto comparável de informações que permitam o diagnóstico da situação em estudo, seja ela global ou parcial. Os dados serão correlacionados de forma a gerar indicadores e inferências para as avaliações interna e externa.

É importante reafirmar que os dados devem contemplar, além dos aspectos diretamente associados à graduação, outras dimensões que possibilitem a análise da graduação dentro de uma perspectiva institucional. Neste sentido, dados como programas acadêmicos (Iniciação Científica, Monitoria, etc), atividades de extensão envolvendo alunos de graduação, entre outros, devem estar disponíveis.

#### 3.3. Indicadores relativos ao ensino de Graduação

Alguns indicadores específicos do ensino de Graduação devem ser acrescentados aos indicadores institucionais já apresentados, para permitir contemplar as especificidades deste nível de ensino e subsidiar sua avaliação interna e externa. (vide Anexo IV)

#### 3.4. Avaliação interna

A avaliação interna consiste em um momento de reflexão de cada instituição sobre suas diversas dimensões, em um processo de auto-avaliação. A perspectiva é que, considerando um conjunto de indicadores e inferências, a universidade possa analisar os vários dados de forma a qualificá-los, gerando relatórios que reflitam a percepção de si mesma. Nesta etapa a participação de professores e alunos é fundamental.

##### a) Avaliação de cursos

Para desenvolver esta perspectiva é necessário considerar três conjuntos de elementos:

\* Condições: corpo docente; corpo discente; corpo técnico-administrativo; infra-estrutura; perspectivas utilizadas na definição e organização do currículo; perfil profissional e as perspectivas do mercado de trabalho; estágios; efetiva participação de estudantes em atividades de iniciação científica, extensão e monitoria; atratividade do curso e interação com área científica, técnica e profissional e com a sociedade em geral.

\* Processos: interdisciplinaridade, formação interdisciplinar, institucionalização, qualidade do corpo docente e sua adequação aos cursos de graduação (domínio dos conteúdos, planejamento, comunicação, compromisso com o ensino, pesquisa, extensão, (orientação/supervisão); avaliação de aprendizagem (critérios claros e definidos, relevância dos conteúdos avaliados, variedade de instrumentos, prevenção da ansiedade estudantil); estágio; interação universidade/sociedade.

\* Resultados: capacitação global dos concluintes; preparo para exercer funções profissionais (executar atividades/tarefas típicas da profissão, aperfeiçoar-se continuamente); qualidade do curso (necessidades do mercado do trabalho, atualidade e relevância técnico-científica dos conteúdos, desempenho em pós-graduação/concursos típicos da carreira, adequação do currículo às necessidades futuras); análise comparativa (cursos da mesma área em outras instituições, outros cursos da mesma instituição).

##### b) Avaliação de disciplina

A organização do trabalho pedagógico abrange:

Objetivos da disciplina, plano de ensino, fontes de consulta/bibliografia, procedimentos didáticos, instrumentos de avaliação, conteúdo das avaliações, atividades práticas, condições técnicas (recursos humanos e infraestrutura disponíveis para o desenvolvimento das disciplinas).

##### c) Avaliação do desempenho docente

O desempenho docente implica:

Desempenho científico-técnico (clareza, fundamentação, perspectivas divergentes, importância, interrelação e domínio dos conteúdos, questionamento, síntese, soluções alternativas) e artístico-cultural nas áreas pertinentes; desempenho didático-pedagógico (cumprimento de objetivos, integração de conteúdos, procedimentos e materiais didáticos/bibliográficos); aspectos atitudinais e filosóficos (aspectos éticos, clima livre de tensão, orientação, atitudes e valores); pontualidade do professor e exigência de pontualidade dos alunos.

##### d) Avaliação do estudante

O desempenho estudantil expressado em base acadêmica, participação, formação ética, realização de tarefas, interesse e presença integral.

##### e) Avaliação do desempenho técnico-administrativo

##### f) Avaliação da gestão universitária

#### 3.5. Avaliação Externa

No âmbito institucional, a avaliação externa introduz um componente novo e desafiador que se articula

com os demais aspectos da avaliação. Requer, tanto dos avaliadores externos quanto da comunidade acadêmica, capacidade de discriminação, disponibilidade para o diálogo e sentido de participação. Tem o papel complementar à avaliação interna e alicerça-se em dois pilares:

- \* auto-avaliação da Instituição
- \* análise da Comissão Externa

São avaliadores externos profissionais com alta titulação e/ou experiência relevante representando os pares acadêmico-científicos, entidades profissionais de trabalhadores e de empregadores, egressos, associações científicas, etc.

A avaliação externa envolve os seguintes aspectos:

**a) corpo docente:** titulação, regime de trabalho, carga didática; produção acadêmica e seu impacto no ensino de graduação, rotatividade, endogenia, existência de pós-graduação e seu benefício à graduação, política de capacitação docente;

**b) corpo técnico-administrativo:** número, capacitação, adequação aos cursos,

**c) corpo discente:** oportunidades de pesquisa, bolsas, etc;

**d) infra-estrutura:** bibliotecas, laboratórios, oficinas, ateliers, escritórios, consultórios, outros espaços relacionados aos cursos de graduação;

**e) análise dos currículos dos cursos de graduação;**

**f) mercado de trabalho:** situação atual e tendências; frentes alternativas; áreas de trabalho potencial na região de influência da IES;

**g) outros aspectos:** relativos a especificidades, institucionais, regionais, inclusive aspectos conjunturais, tais como padrões salariais, greves, que possam afetar motivação e desempenho de estudantes e professores.

**h) estudos de acompanhamento de egressos.**

### *UMA PALAVRA FINAL*

Em conclusão, a Comissão Nacional de Avaliação manifesta sua abertura às contribuições para o aperfeiçoamento da proposta. Além disto está convicta de que, através do conhecimento de sua própria realidade, as universidades podem melhorar a qualidade de seu funcionamento e prestar o serviço público que a sociedade delas espera. A Comissão reconhece, ainda, a necessidade de aperfeiçoar o tratamento e análise de todos os tipos de informações, em particular aquelas relativas a custos, explicitando peculiaridades dos setores públicos e privado. Também no setor privado a gestão financeira deve ser examinada com vistas à qualidade institucional.

Finalmente, diante da diversificação e complexidade crescente das atividades acadêmicas nos campos de ensino, da pesquisa e da extensão, a Comissão considera que a avaliação institucional deverá permitir um desenvolvimento das universidades capaz de problematizar a instituição internamente, publicizando-a para a sociedade.

# ANEXO I

## ORIENTAÇÃO QUANTO ÀS VARIÁVEIS

Para constituir a base de dados necessários ao estabelecimento dos indicadores, é fundamental esclarecer o significado das principais variáveis relativas às atividades universitárias, as quais deverão ser especificadas segundo a natureza da instituição (pública, privada, confessional, comunitária). Na presente proposta de avaliação das IES, tais variáveis anuais são preliminarmente assim definidas:

### 1) ALUNO

1.1. Aluno da Instituição (AI) - Alunos ativos, matriculados, nos diferentes níveis de ensino: 1º e 2º graus, graduação, especialização ou aperfeiçoamento, mestrado e doutorado. Especificar início e final de semestre.

1.2. Aluno de Graduação (AG) - aluno ativo, matriculado em ao menos uma disciplina no semestre e aluno com matrícula trancada, de acordo com o Regimento.

1.3. Aluno de Tempo Integral (ATI) - aluno ativo, cursando no mínimo, 24 créditos por semestre, (conclusões no semestre).

### Observações:

a) Na classificação dos dados referentes ao alunado, é importante discriminar e quantificar as diferentes categorias ou níveis de ensino. No caso de se julgar oportuno incluir os alunos de cursos de extensão, dever-se-á procurar uma medida de aluno equivalente que possa compará-los com os demais alunos. A sugestão que se faz é a seguinte:

\* obter a informação sobre os cursos de extensão no que se refere ao número de alunos e carga-horária do curso; Exemplo: Curso de Arranjo Floral - 10 alunos - 60h. aula de curso.

\* fazer a equivalência com o aluno ATI correspondendo a 720h. aula por ano Continuação do Exemplo:  $0,83 = (10 \times 60) / 720$  desta forma os 10 alunos do curso de extensão equivaleriam a 0,83 alunos de graduação.

b) número de alunos de pós-graduação deve ser discriminado por tipos de curso: especialização, mestrado, doutorado.

c) Igualmente deve ser observado que, para alguns indicadores, a variável Aluno da Instituição deve ser ponderada em função do nível de ensino. Sugere-se a seguinte ponderação: 1º e 2º graus (peso 0,5), graduação (peso 1,0), especialização (peso 1,5), mestrado (peso 2,0) e doutorado (peso 3,0).

### 2) INGRESSANTE

- significa o aluno que ingressa na Universidade a cada ano através de todas as formas de acesso previstas na legislação e nos Regimentos:

- a) ingresso por Concurso Vestibular
- b) transferências de outras IES - compulsória e voluntária
- c) readmissão (alunos afastados)
- d) reingresso (já diplomados em outro curso)

### 3) DIPLOMADO ou CONCLUINTE

- aluno que conclui, a cada ano, seu ciclo de estudos, nos diferentes níveis de ensino.

### 4) DOCENTE

- professor em efetivo exercício docente. Os dados devem permitir identificar os professores do quadro permanente, os professores substitutos e os visitantes, assim como os docentes por titulação, categoria funcional e regime de trabalho (20h, 40h e 40h com DE).

4.1 Docente Equivalente em Tempo integral (DTI) - expressa o número equivalente de docentes em tempo integral.

DTI = número de docentes em DE + número de docentes em 40h +  $1/2 \times$  (número de docentes em 20h)

**Nota:**

- 1) Dois docentes em 20h equivalem a um docente de 40h;
- 2) Especificar o número de professores em regime de hora-aula, nas IES que ainda adotem este sistema.

### 5) FUNCIONÁRIO

- número total de funcionários técnico-administrativos, discriminados por nível - NA (apoio), NM (médio) e NS (superior) envolvidos diretamente nas atividades-fim e nas atividades-meio da Universidade;

Observação: Deve ser indicado separadamente, no conjunto de dados, o número de funcionários de Hospitais, Museus, Gráficas, Editoras, Rádio e TV, Fazendas e obras (temporárias ou não). É desejável que se passe a distinguir

os funcionários entre administrativos e técnicos.

### 6) ÁREA CONSTRUIDA

- total de m<sup>2</sup> de superfície construída, de um ou vários campi, especificando salas de aula e auditórios, laboratórios, oficinas, ateliers, bibliotecas, C.P.Ds, fazendas, hospitais, ambulatórios, creches, complexo desportivo, restaurantes universitários, áreas comunitárias, complexo cultural (teatros, cinemas, rádio, TV, museu), serviços (correios, farmácia, livraria, lanchonetes), áreas urbanizadas, áreas alugadas de terceiros pelas universidades, parque gráfico, infra-estrutura (garagens, oficinas de manutenção, marcenarias), etc.

6.1. Área construída por tipo de atividade desenvolvida.

### 7) ACERVO BIBLIOGRÁFICO

- número de títulos e de periódicos de todas as bibliotecas existentes na instituição.

### 8) PRODUÇÃO ACADÊMICA

- produção técnica, científica, artística e cultural discriminada segundo caracterização de produção acadêmica utilizada pela CAPES.

### 9) TEMPO DE CONCLUSÃO DO CURSO

- avaliado em função do tempo médio de duração dos cursos de graduação oferecidos pelas universidades. Na falta de uma metodologia mais apurada, considera-se o valor de 5 (cinco) anos como tempo médio de duração, para todas as IES.

### 10) VOLUME DE RECURSOS ALOCADOS:

(a apresentação destas variáveis deverá considerar as peculiaridades dos diferentes tipos de instituições).

D) Recursos de Tesouro (valores constantes em padrão monetário comum)

\* Pessoal - Para este item destacar do total:

- a) pessoal dos Hospitais
- b) inativos e pensionistas

\* OCC - Para este item destacar do total:

- a) benefícios (vale-transporte, vale-refeição)
- b) novos investimentos (construções e equipamentos)
- c) gastos em manutenção

11) Recursos próprios - Para este item destacar do total, as fontes e as destinações:

- a) convênios e projetos (institucionais e individuais)
- b) subsídios
- c) gastos com investimento
- d) manutenção
- e) pessoal

**Nota:**

1) As IES organizadas em estrutura multi-campi devem apresentar seus dados de modo a permitir a identificação de cada um dos campi.

2) As IES que possuem Laboratórios, Farmácias, Fazendas, Hospitais e outros centros de custos/atividades devem apresentar seus dados de forma a considerar estas peculiaridades.

3) As atividades de extensão devem ser destacadas.

## ANEXO II

### INDICADORES INSTITUCIONAIS DE AVALIAÇÃO

#### 1) ALUNO/DOCENTE

- indica a taxa de utilização de recursos docentes da instituição e representa a relação entre o número total de alunos ativos e o número total de professores. (Usar os 3 tipos de aluno: AI, AG e ATI, já descritos.)

#### 2) ALUNO/FUNCIONÁRIO

- indica a taxa de utilização do pessoal de apoio da instituição e representa a relação entre o número total de alunos ativos e o número total de funcionários. (Usar os 3 tipos de alunos: AI, AG e ATI, já descritos)

#### 3) FUNCIONÁRIO/DOCENTE

- indica a distribuição do pessoal de apoio em relação aos recursos docentes e representa a relação entre o número total de funcionários técnico-administrativos e o número total de professores da instituição.

#### 4) DIPLOMADO NA GRADUAÇÃO/INGRESSANTE

- indica a taxa de sucesso na graduação e representa a relação entre o número de diplomados e o número de ingressantes nos cursos de graduação, a cada ano, considerando todas as formas de acesso à instituição.

#### 5) TESE (OU DISSERTAÇÃO)/INGRESSANTE

- indica a taxa de sucesso na pós-graduação "strictu sensu" e representa o número total de teses e dissertações aprovadas e o número total de ingressantes nos cursos de mestrado e doutorado.

#### 6) CONCEITO DO MESTRADO (CM)

- representado pela média ponderada dos conceitos atribuídos pela CAPES aos cursos de mestrado da instituição como indicado:

$$CM = 3A + 2B + 1C - 1D$$

onde: A representa o número de cursos de mestrado com conceito A, B o número de cursos de mestrado com conceito B e assim por diante.

#### 7) CONCEITO DE DOUTORADO (CD)

- construído e interpretado de maneira idêntica ao Conceito de Mestrado.

#### 8) ÍNDICE DE TITULAÇÃO DO CORPO DOCENTE (ITCD)

- representado pela média ponderada das titulações acadêmicas dos docentes como indicado:

$$ITCD = 5D + 3M + 2AE + G$$

$$D + M + AE + S$$

onde: D representa o número de docentes com o grau de doutor, M o número de docentes não doutores, mas portadores do grau de mestre, AE, o número de docentes que não são nem doutores nem mestres mas concluíram curso de especialização ou aperfeiçoamento e G o número dos docentes que, além do diploma de graduação, não apresentam nenhuma das titulações mencionadas.

#### 9) PRODUÇÃO ACADÊMICA/DOCENTE

- indica a taxa da produção acadêmica docente. Para o cálculo da produção acadêmica será respeitada a caracterização estabelecida pela CAPES.

#### 10) DOCENTE DE/DOCENTE

- indica o potencial docente envolvido em pesquisa e representa a relação entre o número de docentes em dedicação exclusiva e o número total de docentes.

#### 11) DOCENTE EM 40H/DOCENTE

- indica opção institucional para o perfil docente e representa a relação entre o número de docentes em 40h sem DE e o número total de docentes

## ANEXO III

### INDICADORES RELATIVOS AO ENSINO DE GRADUAÇÃO

#### 1) TAXA DE SUCESSO NA GRADUAÇÃO (TSG)

- indica a capacidade da instituição de levar seus alunos a concluir com sucesso seus cursos e considera os formandos em relação a todos os tipos de ingressantes, a cada ano.

$TSG = \frac{\text{Número de diplomados}}{\text{Número total de ingressantes}}$

#### 2) TAXA DE OCIOSIDADE (TO)

- expressa o nível de preenchimento de vagas ofertadas no vestibular e o conseqüente grau de ociosidade existente no ensino de graduação.

$TO = \frac{\text{Número de vagas preenchidas}}{\text{Número total de vagas oferecidas}}$

#### 3) ALUNO TEMPO INTEGRAL (ATI)

- representa o número de alunos da instituição caso todos estivessem cumprindo 24 créditos por semestre

$ATI = \frac{\text{Somatório do produto do número de alunos de cada disciplina pelo número de créditos da disciplina}}{24 \text{ créditos}}$

#### 4) GRAU DE PARTICIPAÇÃO ESTUDANTIL (GPE)

- expressa o grau de utilização da capacidade instalada e a velocidade de integralização curricular. Compara o número de alunos em tempo integral (ATI) com o número total de alunos ativos.  $GPE = ATI$

#### 5) TAXA DE RETENÇÃO DISCENTE (TRD)

- Expressa a permanência dos estudantes na IES. Refere-se ao número de formandos, ponderado pelo tempo médio de conclusão (integração curricular) em relação ao total de alunos.

$TRD = \frac{\text{Produto do número de formandos por ano pelo tempo médio}}{\text{Número total de alunos}}$

#### 6) TAXA DE PARTICIPAÇÃO EM PROGRAMAS ACADEMICOS (TPPA)

- expressa o esforço institucional em oferecer aos alunos de Graduação oportunidades de iniciação à pesquisa e outras atividades adicionais à sua formação. Considera o número de bolsas de monitoria, iniciação científica extensão, etc., em relação ao número total de alunos ativos.

$TPPA = \frac{\text{Número total de bolsas}}{\text{Total de alunos}}$

#### 7) CUSTO POR ALUNO DE GRADUAÇÃO (CG)

- Os modelos concebidos para estimativas dos custos apresentam limitações que impedem a opção definitiva por um deles. Para superar a dificuldade parece razoável explicitar hipóteses e supostos presentes e explorar a utilização de mais de uma possibilidade, conforme o tipo de análise que se busque fazer. Além do custo-aluno global, apontado anteriormente, deve-se estimar um custo-aluno-graduação.

Custo-aluno-graduação - aquele em que se busca aproximar o custo direto do aluno de graduação.

$CG = \frac{\text{Custo pessoal docente} + \text{custo de pessoal} + 1/40CC}{\text{Número total de alunos}}$

onde:

Custo Pessoal Docente: é o custo da carga horária de Graduação (onde o custo de carga horária equivale ao valor da hora-média do salário docente multiplicado por 2, visando contemplar as atividades presenciais e as preparatórias e avaliativas.

Custo Pessoal Técnico e Administrativo: poder-se-ia inicialmente, considerar este valor como sendo equivalente a 30% do Custo de Pessoal Docente. É possível aperfeiçoar este critério levando-se em conta a relação real aluno/ funcionário envolvido em atividades de araduação.

Observação: Vide observação no item 17 dos Indicadores Institucionais.

Nota: Este Documento Básico (26 de novembro de 1993) foi redigido e aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação e pelo Comitê Assessor, à época assim constituídos:

## COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO

### SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR - SESu

- Maria José Vieira Féres (Coordenadora)
- Eda C. B. Machado de Sousa (Coordenadora de Análise e Avaliação Institucional)
- Paulo Roberto da Silva (Coordenador das Comissões de Especialistas de Ensino)

### ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR - ANDIFES

- Helgio Casses Trindade

### ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS E MUNICIPAIS - ABRUEM

- João Carlos Thomson

### ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES - ANUP

- Antônio Veronezi

### ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ESCOLAS CATÓLICAS - ABESC

- Ir. Norberto Francisco Rauch

### FÓRUM DOS PRÓ-REITORES DE GRADUAÇÃO

- Maria Amélia S. Zainko

### FÓRUM DOS PRÓ-REITORES DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

- Luiz Carlos Pavlú

### FÓRUM DOS PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO

- Júlio Wiggers

### FÓRUM DOS PRÓ-REITORES DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO

- Wrana M. Panizzi

### COMITÊ ASSESSOR

- Dilvo I. Ristoff - UFSC
- Eda C. B. Machado de Sousa - SESu/MEC
- Fernando Menezes Campello de Souza - UFPe
- Heloísa Helena Sant'anna - UEL
- Isaura Belloni - UnB
- Jacques Velloso - UnB
- Jesus Renato Galo Brunet - UFSM
- José Dias Sobrinho - UNICAMP
- José Vicente Tavares dos Santos - UFRGS
- Lina Cardoso Nunes - UNESA
- Marlene Coreno Grillo - PUCRS
- Victor Meyer - UFSC

## CARTA DO RECIFE

Os Coordenadores de Projetos de Avaliação Institucional das Universidades do Nordeste e Norte, e os participantes do II WORKSHOP DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DAS UNIVERSIDADES DO NORDESTE E NORTE, reunidos na cidade do Recife, nos dias 24, 25 e 26 de abril de 1996, comprometidos com a busca permanente de uma melhor qualidade para a Educação Superior no Brasil, e na certeza de que a Avaliação Institucional constitui um instrumento eficaz à consecução deste fim, considerando:

1. A importância do PAIUB enquanto projeto de avaliação legitimado

pela Comunidade Acadêmica nacional;

2. A credibilidade do PAIUB, advinda da consolidação já alcançada pelo programa;

3. Os investimentos já realizados na formação dos núcleos de avaliação institucional instalados nas universidades, direcionados ao PAIUB;

4. Os resultados comprovadores da validade do Programa;

5. O PAIUB, enquanto movimento promotor da integração das IES envolvidas no processo, com realce ao intercâmbio efetivo de experiências na área de avaliação institucional;

6. O PAIUB, enquanto instrumento que se constrói coletivamente e se faz respeitar pela qualidade da adesão ao Programa, que reflete a consciência histórica da responsabilidade das universidades;

7. Que das 129 universidades brasileiras reconhecidas, atualmente 90 integram o PAIUB, totalizando 69,8 % das universidades existentes.

Considerando ainda:

8. As dificuldades de operacionalização e de articulação das ações do PAIUB em nível regional e nacional;

9. A insuficiência, inconstância e morosidade na liberação dos recursos financeiros e a falta de apoio logístico ao PAIUB;

10. A contradição entre a Lei nº 9.131/95 -

“Provão dos Alunos”, imposta às universidades, e os princípios e processos, amplamente discutidos, da Avaliação Institucional;

11. A indefinição das atribuições e a ausência de direção unificada dos programas de avaliação;

12. A falta de continuidade aos projetos diante das constantes mudanças no Ministério da Educação e do Desporto;

Vêm a público manifestar suas preocupações oriundas do elenco de considerações acima expostas e propor:

1. Que sejam urgentemente asseguradas, junto ao Ministério da Educação, as condições de infra-estrutura e apoio logístico para a otimização dos Projetos de Avaliação Institucional em andamento nas Universidades do País, permitindo seu acompanhamento;

2. Que sejam dadas condições para que o Comitê Assessor e a Comissão Nacional do PAIUB possam assumir efetivamente a condução do processo;

3. Que sejam assegurados os repasses dos recursos financeiros às Instituições que tiveram seus projetos aprovados pelo Comitê Assessor;

4. Que sejam tomadas medidas para ampliar o âmbito de atuação do PAIUB, visando abranger um maior número possível de IES;

5. Que sejam realizados seminários nacionais e regionais com vistas

à intensificação do intercâmbio das experiências no campo da Avaliação Institucional;

6. Que sejam promovidas oportunidades de envolvimento dos diversos segmentos organizados da Comunidade Acadêmica Nacional (CRUB, ANDIFES, ABRUEM, ABESC, ANUP, ABRUC e FÓRUMS DE PRÓ-REITORES) e do MEC, no processo de discussão sobre os rumos e a operacionalização da Avaliação Institucional;

7. Que as Universidades apoiem, através de assinaturas e outras formas, a criação e consolidação da Revista PAIUB (Revista do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras).

*Esta CARTA DO RECIFE foi redigida e aprovada por aclamação, na Reunião Plenária de Encerramento das atividades do II Workshop de Avaliação Institucional das Universidades do Nordeste e Norte, quando estiveram representadas as seguintes Entidades e Instituições:*

Comitê Assessor do PAIUB  
Faculdade de Ciências Agrárias de Araripina  
Faculdade de Ciências Humanas de Olinda  
Faculdade de Ciências Médicas de Pernambuco  
Faculdade de Enfermagem Nossa Senhora das Graças  
Faculdade de Filosofia do Recife  
Faculdade de Formação de Professores da Mata Sul  
Faculdade de Formação de Professores de Araripina  
Fundação Universidade de Pernambuco  
Institutos Paraibanos de Educação  
Secretaria de Educação do Estado da Bahia  
Sociedade Pernambucana de Cultura e Ensino  
Universidade Católica de Pernambuco  
Universidade Cidade de São Paulo  
Universidade de Fortaleza  
Universidade Estadual da Paraíba  
Universidade Estadual de Feira de Santana  
Universidade Estadual do Ceará  
Universidade Federal de Alagoas  
Universidade Federal de Goiás  
Universidade Federal de Pernambuco  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Universidade Federal de Sergipe  
Universidade Federal do Ceará  
Universidade Federal do Maranhão  
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul  
Universidade Federal do Pará  
Universidade Federal do Piauí  
Universidade Federal Rural de Pernambuco  
Universidade Regional do Cariri  
Universidade Regional do Rio Grande do Norte  
Universidade Regional Integrada do Alto-Uruguai e das Missões  
Universidade Tiradentes

*Recife, 26 de abril de 1996.*

## PORTARIA MEC NO. 302 de 7 de Abril de 1998

( Brasil MEC, Diário Oficial da União, 09/04/1998. Seção I, p. 111 )

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTO no uso de suas atribuições, considerado o disposto na Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995, na Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no Decreto 2026, de 10 de outubro de 1996, e no Decreto 2306, de 19 de agosto de 1997, e tendo em vista a necessidade de complementar a regulamentação do processo de avaliação nas instituições de ensino superior,

Resolve:

Art. 1º- A avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão, conforme disposto no art. 1º-, inciso II, do Decreto no. 2.026, de 1996, será realizada pela Secretaria de Educação Superior (SESu), no âmbito do Programa de avaliação institucional da Universidade Brasileira (Paiub).

Parágrafo único: A SESu constituirá um comitê assessor do Programa integrado por especialistas com notória experiência em procedimentos de avaliação institucional para colaborar na consecução da avaliação de que trata o Caput deste artigo.

Art. 2º- O processo de avaliação de que trata o artigo anterior constitui uma atividade permanente e compreende:

- I- Processo de auto-avaliação, conduzido pela própria instituição, observadas as orientações e parâmetros estabelecidos pela SESu, ouvido o Comitê assessor;
- II- avaliação externa, a qual incluirá visita in loco, observadas as orientações e parâmetros estabelecidos pela SESu, ouvido o Comitê assessor;
- III- apreciação dos relatórios da avaliação interna e da avaliação externa pelo Comitê Assessor do Paiub, bem como de quaisquer outros procedimentos avaliativos ocorridos na instituição.

Art. 3º- As instituições de ensino superior que desejarem integrar-se ao processo de que trata o artigo 1º- desta Portaria deverão enviar ao MEC documento contendo:

- I- planejamento e projeto detalhado de implantação e desenvolvimento da avaliação institucional, incluindo descrição do órgão responsável e definição da inserção deste na estrutura organizacional da instituição;
- II- manifestação do colegiado superior da instituição em relação ao seu compromisso com o programa e formas de acompanhamento interno.

§ 1º- As instituições já integradas ao Paiub deverão manifestar á SESu seu interesse em dar continuidade ao Programa nos termos da presente Portaria, enviando:

- 1- relatório circunstanciado contendo descrição e resultados alcançados nas etapas já realizadas;
- 2- proposta de continuidade contendo o planejamento de ações futuras.

§ 2º- O comitê Assessor do Programa analisará os projetos e relatórios concluindo por recomendar ou não o recolhimento pela SESu do programa de avaliação da instituição;

§ 3º- O Comitê Assessor do Programa emitirá as orientações necessárias à elaboração dos documentos mencionados neste artigo.

Art. 4º- O Comitê Assessor fará o acompanhamento do desenvolvimento do Programa em cada instituição, pela análise dos relatórios periódicos e, quando for o caso, realizando visitas in loco, relatando ao secretário da SESu suas conclusões e recomendações.

Art. 5º- A SESu poderá apoiar com recurso atividades de avaliação institucional nas instituições.

Parágrafo único. O apoio de que trata o Caput deste artigo dependerá de análise de mérito realizada pelo Comitê Assessor do Paiub.

Art. 6º- Os resultados da avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior serão incorporados aos relatórios da SESu para fins de autorização e reconhecimento dos cursos, credenciamento e recredenciamento de instituições e utilizadas na orientação de outras políticas do Ministério da Educação e do Desporto de qualificação do ensino superior.

Art. 7º- Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas a Portaria Ministerial no 1855, de 30 de dezembro de 1994, e as portarias da Secretaria de Educação Superior no. 130, de 14 de julho de 1993, no. 266, de 24 de agosto de 1995, e no. 308 de 15 de setembro de 1995.

PAULO RENATO SOUZA

# ANEXO II - LEIS ESPECÍFICAS DO EXAME NACIONAL DE CURSO (Provão)

## Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995

(Brasil- Diário Oficial, Brasília, 25-11-1995, Seção I, pg. 19.257)

(Apenas artigos relativos à avaliação.)

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

.....

Art. 3º Com vistas ao disposto no art. "e" do § 2º-do art. 9º- da Lei 4024 de 1961, com a redação dada pela presente Lei, o Ministério da Educação e do Desporto fará realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência do ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º Os procedimentos a serem adotados para as avaliações a que se refere o caput incluirão necessariamente, a realização, a cada ano, de exames nacionais com bases nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, previamente divulgados e destinados a aferir conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação.

§ 2º- O Ministério da Educação e dos Desportos divulgará , anualmente, o resultados das avaliações referidos no caput deste artigo, inclusive dos exames previstos no parágrafo anterior, informando o desempenho de cada curso, sem identificar nominalmente os alunos avaliados.

§ 3º- A realização de exame referido no § 1º- deste artigo é condição prévia para obtenção do diploma, mas constará do histórico escolar de cada aluno apenas o registro da data em que a ele se submeteu.

§ 4º- Os resultados individuais obtidos pelos alunos examinados, não serão computados para sua aprovação, mas constarão do documento específico emitido pelo Ministério da Educação e do Desporto, a ser fornecido exclusivamente a cada aluno.

§ 5º- A divulgação do resultado dos exames, para fins diversos do instituído neste artigo, implicará responsabilidade para o agente, na forma de legislação pertinente.

§ 6º- O aluno poderá, sempre que julgar conveniente, submeter-se a novo exame, nos anos subsequentes, fazendo jaus a novo documento específico.

§ 7º- A introdução dos exames nacionais, como um dos procedimentos para avaliação dos cursos de graduação, será efetuado gradativamente, a partir do ano seguinte à publicação da presente Lei, cabendo ao ministro de Estado da Educação e Desporto determinar os cursos a serem avaliados.

Ar. 4º Os resultados das avaliações referidas no § 1º- do art. 2º- serão também utilizadas pelo Ministério da Educação e do Desporto para orientar suas ações no senti do de estimular e fomentar iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino, principalmente as que visem a elevação da qualificação dos docentes.

## Portaria MEC no. 249, de 18 de março de 1996

(Brasil, Diário Oficial da União, 20.03.1996 – Seção I, p. 4686)

O Ministro de Estado da Educação e do Desporto, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no art. 6º da Lei 4024, de 20 de dezembro de 1961, com redação alterada pela Lei 9131, de 24 de novembro de 1995, combinado com o artigo 3º, caput e seus parágrafos desta lei,

Resolve:

Art. 1º - Instituir sistemática para a realização anual do Exame Nacional de Cursos, como um dos elementos necessários para a avaliação periódica das instituições e dos cursos de nível superior de graduação.

§ 1º - O exame avaliará os conhecimentos e competências técnicas adquiridas pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação;

§ 2º - O exame será realizado anualmente, no período entre maio e junho.

§ 3º - Até junho de cada ano, o ministro da Educação e do Desporto, por Portaria, determinará o cronograma do exame do ano seguinte e o rol dos cursos a serem avaliados.

Art. 2º - A prestação do Exame Nacional de Cursos é condição obrigatória para obtenção do diploma, e os alunos devem presta-lo no ano de conclusão do curso, independentemente do regime de execução curricular.

§ 1º - Ao graduado que já tenha prestado o exame é facultada nova participação, desde que se inscreva junto à instituição de ensino pela qual se diplomou, até 120 (cento e vinte) dias antes da realização do mesmo.

§ 2º - Ao aluno graduado anteriormente à implantação do exame é facultado prestá-lo desde que cumpridas as exigências do parágrafo anterior,

§ 3º - Para efeito de avaliação do curso, será considerado somente o resultado do exame prestado pelo aluno da conclusão do curso, independentemente da colação de grau.

Art. 3º - A abrangência, os objetivos e outras especificações necessárias à elaboração das provas a serem aplicadas para cada curso serão definidas por comissões de curso designadas por Portaria Ministerial.

Parágrafo único. Às comissões de curso compete ainda:

- a) definir, até 120 (cento e vinte) dias antes da realização do exame, os conteúdos programáticos a serem avaliados e os demais itens a que se refere o caput deste artigo.
- b) Apreçar os instrumentos de avaliação após a realização do exame.

Art.4º - Cada comissão será composta por até dez membros, especialistas de notório saber na área respectiva, de livre escolha do ministro de Estado da Educação e do Desporto, que, para tanto, consultará as comissões de especialistas de ensino da Secretaria de Ensino Superior (SESu), o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras e os conselhos federais e associações nacionais de ensino de profissões regulamentadas, cada um podendo indicar até 5 (cinco) nomes, sendo garantida a representatividade de cada entidade.

Art. 5º - A implementação operacional do Exame Nacional de Cursos ficará a cargo da Secretaria de Desenvolvimento, Informação e Avaliação Educacional (Sediae) deste Ministério, que terá as seguintes atribuições:

- I- proceder à divulgação de Portaria Ministerial que defina os cursos a serem incorporados anualmente ao processo de avaliação pelo Exame, bem como o cronograma de atividades e as datas de sua realização;
- II- coordenar os trabalhos das comissões de curso;
- III- divulgar os conteúdos programáticos a serem avaliados;
- IV- supervisionar o processo de implementação de exames;
- V- definir e divulgar formulários e formatos pertinentes à realização de exames;
- VI- providenciar a elaboração e a aplicação dos exames;
- VII- providenciar o envio, no prazo de 90 (noventa) dias, do resultado individual a cada aluno submetido ao exame, garantindo seu caráter sigiloso,
- VIII- encaminhar, anualmente à SESu - que definirá as formas e o prazo de sua divulgação - os resultados da avaliação dos cursos, sem identificação nominal dos alunos,
- IX- manter o registro dos resultados.

Art. 6º- As provas serão elaboradas e aplicadas por entidades sem fins lucrativos, externas ao MEC e às instituições a serem avaliadas, que tenham em seus quadros, profissionais que atendam a requisitos de idoneidade, competência e capacidade técnica em avaliação de aprendizagem, elaboração e aplicação de provas e testes.

Parágrafo único: Às entidades compete:

- a) elaborar as provas que atendam ao referido no artigo 3º;
- b) imprimir, distribuir, organizar e aplicar as provas com base em procedimentos e critérios técnicos e de segurança que garantam o sigilo e a confiabilidade dos resultados;
- c) registrar o comparecimento e atestar, junto às instituições avaliadas, a prestação do exame pelos alunos, no prazo de 30 dias após a realização das provas;
- d) corrigir as provas e processar seus resultados, emitindo relatórios sobre o desempenho;
- e) emitir o documento específico a ser fornecido individualmente a cada aluno;
- f) enviar à Sediae os resultados e relatórios até 60 (sessenta) dias após a realização dos exames;
- g) enviar às comissões os instrumentos de avaliação após serem aplicados, para sua apreciação;
- h) destruir provas e materiais utilizados, 150 (cento e cinquenta) dias após a divulgação dos resultados dos exames pela SESu.

Art. 7º- Às instituições que oferecem os cursos a serem avaliados compete:

- I- encaminhar à Sediae, anualmente, até 90 dias antes da realização dos exames, o cadastro dos seus formandos, bem como de ex-alunos graduados, que se tenham inscrito para participar dos exames;
- II- garantir local e condições adequadas à realização dos exames;
- III- providenciar o registro da prestação dos exames na documentação pertinente à diplomação do aluno.

§ 1º- As instituições de que trata o caput deste artigo poderão encaminhar, desde que atendam os requisitos e os prazos definidos pelas comissões de cursos, sugestões de conteúdos curriculares básicos para subsidiar a elaboração das provas dos respectivos cursos

§ 2º- Poderão também ser encaminhadas informações referentes ao perfil profissiográfico, concepção do projeto pedagógico e elementos de cultura geral que as instituições considerem pertinentes.

Art. 8º- Excepcionalmente, em 1996, os exames serão realizados no período entre 05 de junho e 30 de novembro, abrangendo apenas os graduados do 2º- semestre, nos cursos a serem definidos por Portaria Ministerial até 31 de março.

Art. 9º- Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

PAULO RENATO SOUZA

## Decreto 2026, de 10 de outubro de 1996

(Brasil, Diário Oficial, 11.10.1996 Seção I, pag. 20546 )

9999999

Estabelece procedimentos para todo o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV da Constituição, e tendo em vista o disposto no artigo 9º- § 2º-, alínea “e”, da Lei 4024, de 20 de dezembro de 1961, com a redação dada pela Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995.

Decreta:

Art. 1º- o processo de avaliação dos cursos e instituições do ensino superior compreenderá os seguintes procedimentos:

- I- análise dos principais indicadores do desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e por unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou natureza das instituições de ensino;
- II- avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão;
- III- avaliação do ensino de graduação, por curso por meio de análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos;
- IV- avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento.

Art. 2º- Os procedimentos estabelecidos no artigo anterior são complementares, porém independentes, podendo ser conduzidos em momentos diferentes e fazendo uso de métodos e técnicas apropriados a cada um.

Art. 3º- Os indicadores de desempenho global referidos no inciso I do artigo 1º- serão levantados pela Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (SEDIAE) e compreenderão:

- I- taxas de escolarização bruta e líquida;
- II- taxas de disponibilidade e de utilização de vagas para ingresso;
- III- taxas de evasão e produtividade;
- IV- tempo médio para conclusão dos cursos;
- V- índices de qualificação do corpo docente;
- VI- relação média alunos por docente;
- VII- tamanho médio das turmas;
- VIII- participação da despesa com ensino superior nas despesas públicas com educação;
- IX- despesas públicas por aluno no ensino superior público;
- X- despesa por aluno em relação ao Produto Interno Bruto ( PIB) por habitante nos sistemas público e privado;
- XI- proporção da despesa pública com a remuneração dos professores.

Art. 4º- A avaliação individual das instituições de ensino superior, conduzida por comissão externa à instituição especialmente designada pela Secretaria de Educação Superior ( SESu) considerará os seguintes aspectos:

- I- administração geral: efetividade do funcionamento dos órgãos colegiados; relações entre a entidade mantenedora e a instituição de ensino superior; eficiência das atividades-meio em relação aos objetivos finalísticos;
- II- administração acadêmica: adequação dos currículos dos cursos de graduação e da gestão de sua execução; adequação do controle do atendimento às exigências governamentais de execução do currículo. Adequação dos critérios e procedimentos de avaliação do rendimento escolar;
- III- integração social: avaliação do grau de inserção da instituição na comunidade, local e regional, por meio de programas de extensão e prestação de serviços;
- IV- produção científica, cultural e tecnológica: avaliação da produtividade em relação à disponibilidade de docentes qualificados, considerando o seu regime de trabalho na instituição.

Parágrafo único. A Comissão externa referida no caput deste artigo levará em consideração a auto-avaliação realizada pela própria instituição, as avaliações dos cursos realizados pela comissões de especialistas, os resultados dos exames nacionais de cursos, avaliação da pós-graduação conduzida pela

Fundação Coordenadora de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e a análise dos indicadores de desempenho global realizada pela Sediae.

Art. 5º- A avaliação dos cursos de graduação far-se-á pela análise de indicadores estabelecido pelas comissões de especialistas de ensino e levará em consideração os resultados dos exames nacionais de curso e os indicadores mencionados no art. 3º, adequadamente adaptados para o caso.

Parágrafo único. A avaliação dos cursos de graduação conduzidos pelas comissões de especialistas, designadas pela SESu, será precedida de análise abrangente da situação da respectiva área de atuação acadêmica ou profissional, quanto ao domínio do estado-da-arte na área, levando em consideração o contexto internacional e o comportamento do mercado de trabalho nacional.

Art. 6º-Para a avaliação dos cursos de graduação, a análise das condições de oferta pelas instituições de ensino superior, referida no inciso III do artigo 1º, considerará:

- I- a organização didático pedagógica;
- II- a adequação das instalações físicas em geral;
- III- a adequação das instalações especiais, tais como laboratórios, oficinas e outros ambientes indispensáveis à execução do currículo;
- IV- a qualificação do corpo docente;
- V- as bibliotecas com atenção para o acervo bibliográfico, inclusive livros e periódicos, regime de funcionamento, modernização dos serviços e adequação ambiental.

Art. 7º Cabe à Capes a avaliação dos cursos de mestrado e doutorado, que será realizada de acordo com critérios e metodologia próprios.

Art. 8º Os resultados dos vários procedimentos de avaliação serão consolidados e compatibilizados pela SESu.

Art. 9º- Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 10 de outubro de 1996;175º - da independência e 108º - da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO  
Paulo Renato Souza



## Portaria MEC no. 963 de 15 de agosto de 1997

(Brasil, Diário Oficial da União. 19.08.97, Seção 1, p.17937.)

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO, no uso de suas atribuições e tendo em vista o art. 9º, incisos VIII e IX, da Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996, art. 3º - caput e seus parágrafos da Lei 9131, de 24 de dezembro de 1995; e o art. 1º - inciso III, do Decreto 2026, de 10 de Outubro de 1996;

Resolve:

Art. 1º- O Ministério da Educação e do Desporto fará realizar o Exame Nacional de Cursos- ENC, anualmente, no período de maio a junho, como um dos instrumentos para a avaliação periódica dos cursos de graduação.

§ 1º- Em junho de cada ano, o ministro de Estado da Educação e do Desporto determinará por Portaria, os cursos a serem avaliados no ano seguinte e a data da realização da ENC.

§ 2º- O ENC avaliará conhecimentos e habilidades desenvolvidas pelos alunos nos respectivos cursos de graduação.

Art. 2º- Todos alunos dos cursos a serem avaliados prestarão o ENC no ano da conclusão do curso, independentemente do regime de execução curricular.

§ 1º- Tendo em vista o disposto no §3º, art. 3º, Lei 9131, de 24 de novembro de 1995, o graduando, que por qualquer motivo, não participar do ENC, no ano da conclusão do curso, deverá fazê-lo em ano posterior.

§ 2º- Ao graduado que já tenha prestado o ENC é facultada nova participação, desde que se inscreva junto à instituição de ensino pela qual se diplomou, até 90 (noventa) dias antes da realização do mesmo.

§ 3º- Para efeito de avaliação do curso, não serão considerados os resultados dos alunos que já tiverem concluído o curso no ano anterior.

Art.3º- Os objetivos específicos e a abrangência das provas a serem aplicadas para cada curso serão definidos por Comissões de Curso, designadas por Portaria Ministerial.

§ 1º- Cada Comissão de curso será composta por 7(sete) membros professores e especialistas de notório saber na área respectiva, de livre escolha do ministro de Estado da Educação e do Desporto.

§ 2º- Para formação das Comissões de Curso, serão consultados o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), conselhos federais e associações nacionais de ensino nas áreas respectivas, as Comissões de Especialistas da Secretaria de Educação Superior (SESu), podendo cada um indicar até 5 nomes.

§3º- Além das atribuições definidas no Caput deste artigo às Comissões compete ainda:

- a) definir, até 100 (cem) dias antes da realização do ENC, conteúdos e habilidades a serem avaliadas e todas as especificações necessárias à elaboração dos instrumentos de avaliação a serem aplicados,
- b) apreciar os instrumentos de avaliação, após a realização do ENC.

Art. 4º- a implementação e supervisão operacional do ENC ficará a cargo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), ao qual compete:

- I- definir e divulgar informações e instruções pertinentes à realização do ENC.
- II- coordenar os trabalhos das Comissões dos Cursos;
- III- receber, criticar e consolidar os cadastros das instituições de ensino superior e dos alunos que participarão do ENC;
- IV- providenciar a elaboração e aplicação dos instrumentos de avaliação do ENC;
- V- coordenar o processo de avaliação dos instrumentos de avaliação do ENC;
- VI- emitir e encaminhar às instituições de ensino superior documento comprobatório da presença de seus graduandos ao ENC;

- VII- providenciar a emissão de documento específico com os resultados individuais, a ser fornecido a cada aluno que o consolidar;
- VIII- elabora e divulgar relatórios de resultados da avaliação dos cursos, sem identificação nominal dos alunos;
- IX- encaminhar anualmente à SESu e ao Conselho Nacional de Educação (CNE) os resultados detalhados, por instituição, da avaliação dos cursos;
- X- manter os registros pertinentes ao ENC.
- XI- garantir o sigilo das informações relativa aos resultados individuais.

Art. 5º- As provas serão elaboradas e aplicadas por entidades sem fins lucrativos, externas ao MEC e às instituições a serem avaliadas, contratadas pelo INEP, que tenham em seus quadros profissionais que atendam os requisitos de idoneidade, competência e capacidade técnica em avaliação da aprendizagem, elaboração e aplicação de provas.

Parágrafo único. Às entidades contratadas compete:

- a) elaborar as provas estritamente dentro das determinações emanadas das comissões de curso;
- b) aplicar e corrigir as provas, com base em procedimentos e critérios técnicos e de segurança que garantam o sigilo e a confiabilidade dos resultados;
- c) processar os resultados das provas, emitindo relatórios do ENC.

Art. 6º- Compete às instituições de ensino superior que oferecem cursos a serem avaliados:

- I- contribuir com sugestões de conteúdos curriculares, perfil profissiográfico, habilidades básicas, concepção de projeto pedagógico e outros elementos que considerem importantes, para subsidiar os trabalhos das comissões de curso;
- II- providenciar e encaminhar ao Inep, anualmente, até 70 ( setenta) dias antes da realização do ENC, observado o disposto nesta Portaria e demais instruções emitidas pelo Inep, o cadastro dos seus graduandos ou graduados que irão participar do mesmo, sendo vetada a inscrição de alunos que não estejam em fase de conclusão do curso de graduação daquele ano;
- III- divulgar amplamente junto aos seus alunos todas as informações pertinentes ao ENC;
- IV- providenciar o registro de presença ao ENC no histórico escolar de cada aluno

Art. 7º- Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, revogada a Portaria 249/96 e demais disposições em contrário.

PAULO RENATO SOUZA

# Portaria MEC no. 1843 de 31 de outubro de 2000

(Brasil, Diário Oficial da União, 08.11.2000 – Seção I, p. 12)

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso da competência que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inc. II, da Constituição,

Resolve:

## CAPÍTULO I

### Disposições preliminares

Art. 1º- Esta Portaria atualiza e consolida a sistemática para a realização do Exame Nacional de Cursos (ENC), instituído em razão das disposições constantes nos artigos 3º e 4º da Lei 9131, de 24 de novembro de 1995, e 9º incisos VIII e IX, da Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996.

Parágrafo único. O ENC, como um dos procedimentos para a avaliação periódica do ensino de graduação tem como objetivo subsidiar o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior no país, nos termos do art. 1º, inc. III, do Dec. 2026, de 10 de outubro de 1996.

### Período de Realização e Abrangência

Art. 2º- O Ministério da Educação fará realizar o ENC, anualmente entre os dias 1º de maio e 30 de junho, com a finalidade de avaliar os conhecimentos adquiridos e as habilidades desenvolvidas pelos alunos em seus respectivos cursos de graduação tendo por base os conteúdos mínimos, estabelecida para cada curso.

Parágrafo único. Para os fins dispostos neste artigo, serão determinados, em junho de cada ano, por Portaria ministerial, os cursos que serão avaliados no ano seguinte e a data em que se dará a realização do ENC.

Art. 3º- Todos os alunos em fase de conclusão dos cursos que serão avaliados prestarão o ENC no ano que se der a conclusão, independentemente do regime de execução curricular, como condição prévia para a obtenção dos diplomas e vedado o cômputo de seus resultados no ENC para fins de aprovação.

§ 1º- Somente constará no histórico escolar do aluno o registro da data em que se submeteu ao ENC, devendo o Ministério da Educação, quanto aos resultados individuais obtidos, emitir documento específico a ser fornecido exclusivamente ao próprio aluno.

§ 2º- O aluno que, por qualquer motivo, não participar do ENC, no ano de conclusão do seu curso poderá fazê-lo em ano posterior, desde que se inscreva, junto à instituição em que se graduou, até 90 (noventa) dias antes da realização do ENC. A primeira participação do aluno no ENC será computada para efeitos de avaliação do curso.

§ 3º- O aluno poderá, sempre que julgar conveniente, submeter-se a novo exame, nos anos subsequentes, fazendo jus a novo documento específico, desde que observada a condição estipulada no parágrafo anterior e mantidos, para fins de avaliação do curso, os resultados alcançados pelo aluno em sua primeira participação.

§ 4º o graduado em ano anterior à inclusão do curso no processo de avaliação pelo ENC poderá submeter-se ao Exame, desde que observada a condição estipulada no parágrafo 2º, não sendo seu desempenho computado para fins de avaliação do curso.

## CAPÍTULO II

### Das comissões de Curso

Art. 4º- Os objetivos específicos e abrangências das provas a serem aplicadas para cada curso serão definidas por Comissões de Curso, designadas em Portaria ministerial, compostas por até 7 ( sete) membros, professores e especialistas de notório saber na correspondente área, de livre escolha do ministro de estado da Educação.

Art. 5º- Para a constituição das Comissões de Curso serão consultados o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), a Secretaria de Ensino Superior do MEC, os órgãos federais fiscalizadores do exercício das profissões regulamentadas, as associações nacionais de ensino e as associações científicas das áreas respectivas, podendo cada um indicar 5 ( cinco) membros.

Art. 6º- Além das atribuições definidas no art. 4º-, as Comissões de Curso, deverão ainda:

- I- estabelecer , em até 100 ( cem ) dias antes da realização do ENC, conteúdos e habilidades a serem avaliados e todas as especificações necessárias à elaboração dos instrumentos de avaliação;
- II- analisar os instrumentos de avaliação e sobre eles manifestar-se , em relatório , após a realização do ENC.

### CAPÍTULO III

#### Da realização do ENC

Art. 7º- A realização do ENC ficará a cargo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, (Inep), que responderá pela sua implementação e supervisão operacional, competindo-lhe para esse fim:

- I- definir instruções e divulgar informações pertinentes aos exames;
- II- coordenar e apoiar os trabalhos das Comissões de Cursos;
- III- receber, criticar e consolidar os cadastros das instituições de ensino superior e dos alunos que participarão do ENC;
- IV- emitir e encaminhar às instituições de ensino superior documento comprobatório da presença e participação dos alunos no Exame;
- V- providenciar a emissão de documento específico com os resultados individuais, a ser fornecido a cada aluno que o solicitar;
- VI- elaborar e divulgar relatórios dos resultados de avaliação dos cursos, sem identificação nominal dos alunos;
- VII- encaminhar , anualmente , à SESu e ao Conselho Nacional de Educação (CNE), os resultados detalhados, por instituição , da avaliação dos cursos;
- VIII- manter os registros pertinentes ao ENC e garantir o sigilo das informações relativas aos resultados individuais.

#### Execução do ENC

Art. 8º- A elaboração , aplicação e correção dos instrumentos de avaliação utilizados pelo ENC serão contratados pelo Inep com pessoa ou pessoas jurídicas de direito público ou privado, sob a égide da Lei 8666, de 21 de junho de 1993, em sua atual redação.

Parágrafo único. As pretensas contratadas deverão comprovar que são detentoras de capacidade técnica em avaliação educacional e elaboração, aplicação e correção de provas, e que possuem em seus quadros, ou poderão recrutar-los até a data da assinatura do contrato, profissionais que atendam os requisitos de idoneidade, experiência e competência técnica.

Art. 9º- No procedimento licitatório para a contratação deverão constar entre as demais exigências legais afetas às pretensas contratadas, as seguintes obrigações que estarão sob a responsabilidade das mesmas:

- I- elaborar e corrigir as provas segundo as determinações emanadas das Comissões de Curso;
- II- aplicar as provas, com base em procedimentos e critérios técnicos e de segurança que garantam o sigilo e a confiabilidade dos resultados;
- III- processar os resultados das provas emitindo e encaminhando relatórios do ENC ao Inep.

#### Responsabilidades das instituições de ensino

Art. 10 Constituem responsabilidades das instituições de ensino superior cujos cursos estejam sendo avaliados:

- I- contribuir com sugestões de conteúdos curriculares, perfis profissiográficos, habilidades básicas, concepção de projetos pedagógicos e outros elementos que considerem importantes e necessários para subsidiar os trabalhos das Comissões de Cursos;
- II- providenciar e encaminhar ao Inep, anualmente até 90 (noventa) dias antes da realização do ENC, observadas as disposições constantes nesta Portaria e em demais instruções emanadas do Inep, o cadastro dos alunos que irão participar do ENC;
- III- divulgar amplamente entre seus alunos a lista de inscritos do ENC e demais informações a ele pertinentes, antes do envio da lista de inscritos do Inep;
- IV- providenciar o registro da presença do ENC, nos históricos escolares dos alunos que dele participam.

Art. 11 É expressamente vedada a inscrição de alunos que, durante o ano de realização do ENC, não tenham condições acadêmicas para conclusão do curso de graduação no ano de que se trata.

Parágrafo único. No caso de descumprimento ao disposto neste artigo, ou caso venha a ocorrer a inscrição de alunos em duplicidade, a instituição de ensino ressarcirá o Inep pelos custos operacionais resultantes das inscrições indevidas.

#### CAPÍTULO IV

##### Das disposições finais

Art. 12- É delegada competência ao Inep para expedir instruções complementares ao disposto nesta Portaria, visando à efetiva realização do ENC e à resolução de eventuais dúvidas ou problemas resultantes de sua aplicação.

Art. 13 Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União, revogada a Portaria MEC no. 963/97, bem como eventuais disposições em contrário.

PAULO RENATO SOUZA

## Decreto 3860 de 9 de julho de 2001

(Brasil, Diário Oficial da União, 10.07.2001, Seção I, p. 2)

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso de suas atribuições que lhe confere o art.84, incisos IV e VI, da Constituição e tendo em vista o dispositivo nas Leis 4024, de 20 de dezembro de 1961, no. 9.131, de 24 de novembro de 1996,

Resolve

Art. 1º-

.....

### CAPÍTULO IV

#### DA AVALIAÇÃO

Art. 16. Para fins de cumprimento dos arts. 9º- e 46 da Lei 9.394, de 1996, o Ministério da Educação coordenará a avaliação de cursos, programas, e instituições de ensino superior:

§ 1º- Para assegurar processo nacional de avaliação de cursos e instituições de ensino superior, o Ministério da Educação manterá cooperação com os sistemas estaduais de educação.

§ 2º- Para assegurar o disposto no § 3º- do art. 80 da Lei 9394, de 1996, o Ministério da Educação coordenará a cooperação e integração prevista com os sistemas de ensino estaduais.

Art. 17 A avaliação de cursos e instituições de ensino superior será organizada e executada pelo Inep, compreendendo as seguintes ações:

I- avaliação dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de educação superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e a classificação das instituições de ensino superior, definidos no sistema de Avaliação e Informação Educacional do Inep;

II- avaliação institucional do desempenho individual

das instituições de ensino superior, considerando, pelo menos os seguintes itens:

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

III- avaliação dos cursos superiores, mediante análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos e das condições de oferta de cursos superiores.

§ 1º- A análise das condições de oferta de cursos superiores referida no inciso III será efetuada nos locais de seu funcionamento, por comissões de especialistas devidamente designadas, e considerará:

- I- organização didática pedagógica;
- II- corpo docente, considerando principalmente a titulação, a experiência profissional, a estrutura da carreira, a jornada de trabalho e as condições de trabalho;
- III- adequação das instalações físicas gerais e específicas, tais como específicas, tais como laboratórios, e outros ambientes e equipamentos integrados ao desenvolvimento do curso;
- IV- bibliotecas, com atenção especial para o acervo especializado,

especializado, inclusive o eletrônico, para as condições de acesso às redes de comunicação e para os sistemas de informação, regime de funcionamento e modernização dos meios de atendimento.

§ 2º - As avaliações realizadas pelo Inep subsidiarão os processos de credenciamento das instituições de ensino superior e de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores.

Art. 18 - A avaliação de programas de mestrado e doutorado, por área de conhecimento, será realizada pela Capes, de acordo com critérios e metodologia próprios.

.....

Art. 41 - Ficam revogados os Decretos 2026, de 10 de outubro de 1996 e 2306, de 19 de agosto de 1997.

Brasília, 9 de julho de 2001; 180º - da Independência e 113º - da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Paulo Renato de Souza

## LEIS COMPLEMENTARES

### 1. Lei 9131/95

Uma Lei importantíssima para que se possa compreender como o poder central se apossou de tanto poder para efetuar esta avaliação, sem nenhuma resistência das instâncias que poderiam questionar tais procedimentos, por sua experiência e competência.

O mais importante órgão no âmbito da educação é o Conselho Nacional de Educação. Vamos à Lei que o criou, extinguindo o Conselho Federal de Educação, então existente até 1995.

Lei no. 9131,  
de 24 de novembro de 1995

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º- Os arts. 6º-, 7º-8º-9º- da Lei 4024 , de 20 de dezembro de 1961, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 6º- O Ministério da Educação e do Desporto exerce as atribuições do poder público federal em matéria de Educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de Educação, zelar pela qualidade de ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem.

§ 1º- No desempenho de suas funções, o Ministério da Educação e do Desporto contará com a colaboração do Conselho Nacional de Educação e das Câmaras que o compõem.

§ 2º- Os conselheiros exercem função de interesse público relevante, com precedência sobre quaisquer outros cargos públicos de que sejam titulares, quando convocados, farão jus a transporte, diárias e jetons de presença a serem fixados pelo ministro de Estado da Educação e do Desporto.

§ 3º- O ensino militar será regulado por lei especial.

Art. 7º- O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas , deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

§ 1º- Ao Conselho Nacional de Educação, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, compete:

- a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação;
- b) manifestar-se sobre as questões que abrangem mais de um nível ou modalidade de ensino
- c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades;
- d) emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa dos seus conselheiros, ou quando solicitado pelo ministro da Educação e do Desporto;
- e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal;
- f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidades de ensino;
- g) elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação;

§ 2º- O Conselho Nacional de Educação reunir-se-á ordinariamente a cada dois meses e suas câmaras, mensalmente, e extraordinariamente, sempre que convocado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

§ 3º- O Conselho Nacional de Educação será presidido por um dos seus membros, eleito por seus pares para mandato de dois anos, vedada a reeleição imediata.

§ 4º- O ministro de Estado da Educação e do Desporto presidirá as sessões a que comparecer.

Art. 8º- A Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior serão constituídas, cada uma, por doze conselheiros, sendo membros natos, na Câmara de Educação Básica, o Secretário de Educação Fundamental, e na Câmara de Educação Superior o Secretário de Educação Superior, ambos do Ministério da Educação e do Desporto e nomeados pelo presidente da República.

§ 1º- A escolha e nomeação dos conselheiros será feita pelo Presidente da República, sendo que, pelo menos a metade, obrigatoriamente, dentre os indicados em listas elaboradas especialmente para cada Câmara, mediante consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação dos respectivos colegiados.

§ 2º- Para a câmara de Educação Básica a consulta envolverá necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os docentes, dirigentes de instituições de ensino e os secretários de Educação dos municípios dos estados e do Distrito Federal.

§ 3º- Para a Câmara de Educação Superior a consulta envolverá, necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os reitores de universidades, diretores de instituições isoladas, os docentes, os estudantes e segmentos representativos da comunidade científica.

§ 4º- A indicação a ser feita por entidades e segmentos da sociedade civil, deverá incidir sobre brasileiros de reputação ilibada, que tenham prestado serviços relevantes à educação, à ciência e à cultura.

§ 5º- Na escolha dos nomes que comporão as Câmaras, o presidente da República levará em conta as necessidades de estarem representadas todas as regiões do país e as diversas modalidades de ensino, de acordo com a especificidade de cada colegiado.

.....  
Art. 9º-

§ 1º São atribuições da Câmara de Educação Básica:

.....  
b) examinar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação dos diferentes níveis e modalidades mencionadas na alínea anterior;

d) deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e Desporto;

.....  
§ 2º- São atribuições da Câmara de Educação Superior:

a) analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior;

b) .....

c) deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto, para os cursos de graduação;

.....  
Art. 2º- As deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologados pelo ministro de Estado de Educação e do desporto.

.....  
Brasília, 24 de novembro de 1995, 174º- da Independência e 107º- da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO  
Paulo Renato Souza



## 2. PORTARIAS QUE INSTITUEM PREMIAÇÃO/ PENALIDADES PARA AS INSTITUIÇÕES

### Premiação

#### Portaria Ministerial no.2175

(Diário Oficial da União, 28.11.1997, pg. 28047, Seção I)

O MINISTRO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTO, no uso de suas atribuições , etc.

.....  
 Art. 3º- As instituições de ensino superior, integrantes do sistema federal de Ensino que tiverem obtido conceito A, no EXAME NACIONAL DE CURSOS, de graduação por dois anos consecutivos, ficam autorizadas a oferecer os mesmos cursos em até três municípios distintos de sua sede dentro da mesma unidade da federação em que atuam , sem prévia consulta ao mec.

.....”

### Penalidades

#### Portaria Ministerial no. 755

( Diário Oficial da União, 12.05.1999

O Ministro de Estado da Educação, no uso de atribuições, etc...

Art. 1º- Com fundamento no art. 46, da Lei 9394, o Ministro da Educação, através da Secretaria de Educação Superior- SESu, procederá a renovação de reconhecimento dos cursos de graduação que tenham obtido conceitos D ou E em três avaliações consecutivas realizadas pelo Exame Nacional de Curso, como também aqueles que tenham obtido Conceito CI, (condições insuficientes) em dois aspectos ou mais da avaliação das condições de oferta realizada por aquela Secretaria.

.....

Art. 3º-

Parágrafo único. A deliberação da Câmara de Educação Superior poderá ser:

- a) favorável à renovação do reconhecimento, fixando seu prazo de validade;
- b) desfavorável, com indicação de revogação do ato de reconhecimento do curso, observado o disposto no art.6º-

.....

### Portaria que institui premiação para os alunos:

#### Portaria CAPES-MEC no. 11 de 16 de março de 2001

(Brasil, Diário Oficial da União de 23.03.2001, Seção I, pag. 7)

O PRESIDENTE DA COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR-CAPES, no uso de suas atribuições conferidas pelo Art.21, inciso V, do Estatuto aprovado

pelo Decreto 3543 de 12 de julho de 2000, e considerando o mérito acadêmico evidenciado pelos resultados do ENC – Exame Nacional de Cursos, de que tratam os artigos 3º-e 4º- da Lei 9131, de 24 de novembro de 1995.

Resolve:

Art. 1º- A CAPES concederá bolsas de estudo para realização de mestrado ou doutorado no país, aos graduandos que obtiverem a nota máxima nacional, cada um dos cursos avaliados pelo Exame Nacional de Cursos.

§ 1º- Os benefícios abrangidos pela bolsa, sua duração e suas obrigações dos bolsistas e demais condições da concessão obedecerão as normas vigentes no âmbito da CAPES.

§ 2º- Para exercer o direito conferido por este Artigo, o graduando deverá apresentar à Diretoria de Programas da Capes, no prazo de um ano, contado da divulgação do resultado do ENC, o comprovante de aprovação em processo seletivo para programa de pós-graduação stricto sensu reconhecido pelo MEC e cópia autenticada do Boletim de Desempenho do Graduando emitido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, assim como, firmar compromisso peculiar à concessão.

Art. 2º- As notas máximas de cada curso no último ano de realização do Exame Nacional de Cursos são as constantes do Anexo I desta Portaria.

Art. 3º- A Diretoria de Programas da Capes adotará as medidas necessárias à execução do disposto nesta Portaria, inclusive propondo a regulamentação dos procedimentos pertinentes.

Art. 4º- Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ABILIO AFONSO BAETA NEVES.



**ANEXO III - TEXTO INTEGRAL DA PROPOSTA  
DO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA  
EDUCAÇÃO SUPERIOR**

SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO  
DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

SINAES

BASES PARA UMA NOVA PROPOSTA  
DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Agosto de 2003

## Sumário

APRESENTAÇÃO .....	7
INTRODUÇÃO .....	11

### PARTE I

DIAGNÓSTICO DO MARCO LEGAL E DOS PROCEDIMENTOS DE VERIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR .....	17
--	----

1. Marco legal da avaliação e regulação da Educação Superior .....	17
1.1 Síntese do marco legal .....	18
1.1.1 Da Constituição Federal à Nova LDB .....	18
1.1.2 Avaliação e regulação na LDB .....	20
1.1.3 A Avaliação no Plano Nacional de Educação .....	21
1.1.4 Regulamentação da avaliação da Educação Superior .....	22
1.1.5 Articulação com os Sistemas Estaduais de Educação .....	25
1.2 Atribuições dos órgãos federais no campo da avaliação e regulação .....	26
1.2.1 Secretaria de Educação Superior (SESu) .....	28
1.2.2 Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP) .....	29
1.2.3 Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) .....	31
1.2.4 Conselho Nacional de Educação (CNE) .....	32
2. Análise dos procedimentos de verificação e validação e dos sistemas de informação .....	34
2.1 Verificação e avaliação de instituições e cursos .....	34
2.1.1 Credenciamento de novas instituições e autorização de cursos .....	34
2.1.2 Credenciamento de centros universitários .....	37
2.1.3 Avaliação das Condições de Ensino – ACE .....	39
2.1.4 Exame Nacional de Cursos – ENC .....	43
2.1.5 Verificação e avaliação de cursos tecnológicos .....	47
2.1.6 Pós-Graduação .....	48
2.2 Sistemas de Informação .....	50
2.2.1. Cadastro das Instituições da Educação Superior .....	50
2.2.2. Censo da Educação Superior .....	51
3. Audiências públicas: síntese das contribuições .....	55
3.1 Convergências principais .....	55
3.2 Divergências principais .....	57
3.3 Síntese das Audiências Públicas .....	58
4. Resumo do diagnóstico dos procedimentos de verificação e avaliação vigentes .....	59

PROPOSTA PARA UMA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR .....	61
1. Sistema Nacional de avaliação da Educação Superior (SINAES) .....	61
2. Princípios e Critérios .....	63
3. Concepção, desenho e operacionalização do SINAES .....	68
3.1 Avaliação institucional .....	70
3.1.1 Objetos e objetivos da avaliação institucional .....	70
3.1.2 Funções da avaliação institucional .....	71
3.2 Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES: órgão coordenador e supervisor do SINAES .....	72
3.2.1. Competências da CONAES: .....	73
3.2.2 Constituição e mandato da CONAES .....	74
3.3 Procedimentos Metodológicos da Avaliação Institucional .....	75
3.3.1 Auto-avaliação das IES .....	76
3.3.2 Avaliação Externa organizada do CONAES .....	78
3.3.3 Meta-avaliação: retroalimentação do sistema .....	82
3.4 Processos e Bases de Informação .....	82
3.4.1 Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (PAIDEIA) .....	82
3.4.2 Censo da Educação Superior .....	85
3.4.3 Cadastro de Perfil Institucional .....	85
3.5 Relatório da auto-avaliação nas dimensões interna e externa .....	86
4. Roteiro básico do processo de avaliação institucional: unidades de avaliação e elementos para a constituição de indicadores .....	86
5. O SINAES e as funções regulatórias do Poder Público .....	92

## APRESENTAÇÃO

Este documento *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior SINAES: Bases para uma Nova proposta da Educação Superior* apresenta uma síntese dos estudos realizados pelos membros da Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA), designada pelas Portarias MEC/SESu número 11 de 28 de abril de 2003 e número 19 de 27 de maio de 2003 e instalada pelo Ministro da Educação, Cristovam Buarque em 29 de abril “com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados”.

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

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

Não basta assegurar o direito à educação como direito de todos a ser garantido pelo Estado. Para que a Educação Superior possa efetivamente cumprir o seu papel

estratégico, novas exigências precisam ser consideradas. Esta nova realidade – a desigualdade diante do conhecimento – coloca os países desenvolvidos em posição privilegiada face ao hemisfério sul e essa nova forma de desigualdade é o mais importante desafio a ser enfrentado por países, como o Brasil, que não queiram aceitar a divisão entre nações produtoras e consumidoras de conhecimento e de tecnologia.

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

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

- a) transformação na Educação Superior brasileira para corresponder mais diretamente aos anseios da sociedade por um país democrático, cujos cidadãos participem ativamente na definição dos projetos de seu desenvolvimento;
- b) preservação dos valores acadêmicos fundamentais, como a liberdade e pluralidade de idéias, que se manifestam no cultivo da reflexão filosófica, das letras e artes e do conhecimento científico;
- c) valorização das IES como instituições estratégicas para a implementação de políticas setoriais nas áreas científica, tecnológica e social;
- d) afirmação do papel irrenunciável do Estado na constituição do sistema nacional de Educação Superior, comprometido com a melhoria de sua qualidade, tendo as universidades públicas como referência do sistema;
- e) credenciamento periódico das instituições públicas e as privadas de qualquer natureza – particular, comunitária, confessional ou filantrópica, mediante processo de avaliação que integra a presente proposta (SINAES), ao qual se dará sempre ampla publicidade.
- f) valorização da missão pública no âmbito local, regional e nacional através de um sistema de avaliação que tenha como principal objetivo a melhoria da qualidade acadêmica e da gestão institucional. Este sistema será coordenado por uma Comissão de alto nível e reconhecimento nacional, com autonomia no âmbito de sua competência. Desse processo avaliativo, articulado com mecanismos regulatórios do Estado, decorrem ações de fomento e medidas de natureza corretiva e planos de expansão qualificada que assegurem o desenvolvimento da Educação Superior em patamares compatíveis com metas de curto e longo prazo, de acordo com diagnósticos de necessidades nacionais e regionais, de avanço de conhecimento e de atuação acadêmico profissional.

Estes foram alguns princípios e diretrizes de referência para a Comissão Especial. Suas atividades<sup>1</sup> tiveram como focos principais:

- a) análise e diagnóstico dos instrumentos, procedimentos e quadro normativo de avaliação e regulação da Educação Superior vigentes;
- b) proposta de reformulação dos processos, instrumentos e políticas de avaliação e de regulação da Educação Superior. Desde o início de seus trabalhos, a CEA procurou construir entendimentos quanto aos lineamentos conceituais básicos da avaliação e da regulação da Educação Superior, como suporte das práticas a serem recomendadas às Instituições de Educação Superior (IES) e ao MEC.

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

Foram as seguintes as entidades que se manifestaram nas audiências públicas: Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior (ANDIFES), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU), Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CONCEFETs), Associação Brasileira de Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), Fórum Nacional de Extensão e Ação Comunitária das Universidades e Instituições de Ensino Superior Comunitárias, Fórum de Conselhos Estaduais de Educação, Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (FORPLAD), Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC), Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), Associação Nacional de Faculdades e Institutos Superiores (ANAFI), União Nacional dos Estudantes (UNE), Fórum Nacional de Pró-Reitores de Graduação (FORGRAD), Fórum Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação, Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras, Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Economia (ANGE), Associação Brasileira de Ensino Odontológico (ABENO), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Associação Brasileira de Ensino de Engenharia (ABENGE), Sociedade Brasileira de Matemática (SBM), Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração (ANGRAD), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Sociedade Brasileira de Educação Matemática (SBEM), Associação dos

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

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

Geógrafos Brasileiros (AGB), Sociedade Botânica do Brasil (SBB), Associação Brasileira de Ensino Profissional (ASBREPO), Sociedade Brasileira de Psicologia (SBP), Associação Brasileira de Engenharia e Urbanismo (ABEAU), Associação Brasileira de Enfermagem (ABEn), Sociedade Astronômica Brasileira (SAB), Associação Brasileira de Ensino Médico (ABEM), Fórum das Executivas e Federações de Cursos. Também foram convidadas as seguintes entidades: Associação Nacional dos Estudantes de Pós-Graduação (ANPG), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Conselho Nacional de Saúde (CNS), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Força Sindical (FS), Movimento dos Sem Terra (MST).

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

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

## INTRODUÇÃO

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

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

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

A função atribuída pelo Estado à Educação Superior no país é determinante da proposta de avaliação. De um lado, está o modelo de inspiração anglo-americana base-

ado em sistemas predominantemente quantitativos para produzir resultados classificatórios; de outro, o modelo holandês e francês, que combina dimensões quantitativas e qualitativas com ênfase na avaliação institucional e análise. As diferentes experiências e propostas metodológicas de avaliação da Educação Superior implementadas no Brasil nas últimas três décadas seguem, assim como os sistemas de avaliação dos países desenvolvidos, uma ou outra dessas orientações.

No modelo de inspiração inglesa, a atual crise do ensino superior remete à questão da eficiência ou ineficiência das instituições em se adaptarem às novas exigências sociais, entendendo que a educação superior funciona como fator de incremento do mercado de trabalho. Nessa linha, a avaliação se realiza como atividade predominantemente técnica, que busca a mensuração dos resultados produzidos pelas instituições em termos de ensino, sobretudo, e também de pesquisa e prestação de serviços à comunidade. Sua ênfase recai sobre indicadores quantitativos que promovem um balanço das dimensões mais visíveis e facilmente descritíveis, a respeito das medidas físicas, como área construída, titulação dos professores, descrição do corpo docente, discente e servidores, relação dos servidores, dos produtos, das formaturas, volumes de insumos, expressões numéricas supostamente representando qualidades, como no caso de números de citações, muitas vezes permitindo o estabelecimento de *rankings* de instituições, com sérios efeitos nas políticas de alocação de recursos financeiros e como organizador social de estudantes e de profissionais. Em função disso, esta perspectiva de avaliação é denominada regulatória.

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

A mais antiga e duradoura experiência brasileira de aspectos de avaliação da educação superior é a dos cursos e programas de pós-graduação, desenvolvida desde 1976 pela Capes. Mas, nas duas últimas décadas, discussões e ações relativas à avaliação de cursos de graduação, de instituições e do sistema de educação superior envolvendo, de diferentes modos e perspectivas, entidades representativas de professores, estudantes e organismos do governo, levaram à implementação de diferentes propostas de avaliação da ES. Algumas delas, estreitamente relacionadas com a redemocratização do país e o fortalecimento da dimensão pública da educação, encon-

---

<sup>3</sup> Dentre estas destacam-se as propostas das Comissões de Alto Nível: Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior, GERES, e Comissão Nacional pela Reformulação da Educação Superior, CNRES, e a Lei nº 9131 de 1995, que instituiu a avaliação periódica das instituições e cursos de nível superior em que ganham relevo as dimensões individual, seja do alunado, seja dos cursos e instituições, embora se mantenha a preocupação com a dimensão institucional.

traram resistências fortes nas políticas ministeriais, fundadas na lógica da eficiência, da competitividade e do gerencialismo<sup>3</sup>. Para estas, cuja concepção de avaliação está focada nos resultados e guiada pela idéia da eficiência individual, tem sido muito útil a larga tradição da avaliação de aprendizagem ou escolar, orientada prioritariamente para a seleção, a mensuração, a comparação, os produtos quantificáveis, o controle e a racionalidade própria do mundo econômico.

### A Avaliação nas décadas de 80-90

Até o início da década de 1980, a produção acadêmica no âmbito da temática da Avaliação Institucional e da Avaliação da Educação Superior tinha pouco destaque. Entretanto, a partir deste período, houve crescente interesse sobre a avaliação da Educação Superior de modo que, no final da década, os periódicos de circulação nacional publicaram, em média, um artigo/mês a respeito. Nos anos 90, houve um crescimento acelerado de publicações na área, em especial a partir da segunda metade do período, refletindo não só o interesse, mas a centralidade desta temática no âmbito das reformas e das políticas públicas de educação<sup>4</sup>.

Os primeiros textos sobre esta temática revelavam preocupação com o controle da qualidade das IES em virtude do crescimento exacerbado de instituições e matrículas. A avaliação era concebida, predominantemente, como forma das IES prestarem contas à sociedade dos investimentos efetuados pelo setor público, que precisavam ser justificados. Neste contexto surgiu a primeira proposta de avaliação da Educação Superior no país: o Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU, de 1983. O PARU elaborou questionários que foram respondidos por estudantes, dirigentes universitários e docentes e acolheu igualmente estudos específicos para apreender o impacto da Lei 5540/1968 quanto à estrutura administrativa, à expansão das matrículas e à sua caracterização, à relação entre atividades de ensino, pesquisa e extensão, características do corpo docente e técnico-administrativo e vinculação com a comunidade. Tratou, portanto, basicamente de dois temas: gestão e produção/disseminação de conhecimentos, utilizando-se de levantamento e análises de dados institucionais colhidos através de roteiros e questionários preenchidos por estudantes, professores e administradores.

A partir da Nova República, em 1985, surgiu no MEC uma proposta de avaliação da Educação Superior vinda da Comissão de Alto Nível: Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior – GERES. Utilizando uma concepção regulatória, apresentava a avaliação como contraponto à autonomia das IES, dando relevo às dimensões individuais, seja do alunado, seja dos cursos e instituições, embora se mantenha a preocupação com as dimensões institucionais. Os resultados da avaliação – como controle da qualidade das instituições (públicas ou privadas) – implicariam na distribui-

---

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

ção de recursos públicos, que deveriam ser direcionados para 'Centros de Excelência' ou instituições com padrões internacionais de produção acadêmica e de pesquisa.

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

### PAIUB

No início da década de 1990 surge o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB (1993). Sustentado no princípio da adesão voluntária das universidades, o PAIUB concebia a auto-avaliação como etapa inicial de um processo que, uma vez desencadeado, se estendia a toda a instituição e se completava com a avaliação externa. Estabeleceu uma nova forma de relacionamento com o conhecimento e a formação e fixou em diálogo com a comunidade acadêmica e com a sociedade novos patamares a atingir. Embora sua experiência tenha sido curta, conseguiu dar legitimidade à cultura da avaliação e promover mudanças visíveis na dinâmica universitária. Embora tenha recebido ampla adesão das universidades brasileiras, seu ritmo foi afetado em sua implementação pela interrupção do apoio do MEC desde o início do governo anterior, transformando-se em um processo de avaliação meramente interno às instituições, com conseqüente impacto negativo sobre o ritmo do seu desenvolvimento.

### ENC

A partir da Lei n° 9131/1995 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei n° 9394/1996 - foram progressivamente implementados novos mecanismos de avaliação: o Exame Nacional de Cursos (ENC), realizado por concluintes de cursos de graduação; o Questionário sobre condições socioeconômicas do aluno e suas opiniões sobre as condições de ensino do curso frequentado; a Análise das Condições de Ensino (ACE); a Avaliação das Condições de Oferta (ACO); e a Avaliação Institucional dos Centros Universitários. Seus resultados têm tido ampla divulgação na mídia impressa e televisiva, funcionando como instrumento de classificação das instituições de ensino superior e de estímulo à concorrência entre elas. Para dar sustentação e regularizar esses instrumentos de avaliação, o MEC criou um amplo aparato normativo, e para operá-lo recorreu a comissões constituídas de especialistas das diversas áreas da comunidade acadêmica.

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

Na legislação mais recente (caso do Decreto nº 3.860, de julho de 2001), a avaliação é entendida e praticada sobretudo como verificação do atendimento de uma série de itens previamente definidos pelo MEC que conta, para isso, com a contribuição de membros da comunidade acadêmica. Deste modo, vem ocorrendo uma redução do conceito de avaliação, enfatizada na sua dimensão de supervisão, ou, ainda mais restritamente, de controle a partir de processos organizados e executados pelo próprio Ministério, com a colaboração das comissões. Cursos e instituições são “pacientes” de um processo externo de verificação que se desenvolve sem articulação com os processos internos ou auto-avaliação, nos quais eles são sujeitos.

### Balanço Brasil

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

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

No sistema vigente no Brasil, a avaliação possui um importante papel nas políticas de Educação Superior. A constatação de que os custos do ensino superior, tanto em termos absolutos como relativos, tornam-se cada vez mais elevados, traz ao Estado a indispensabilidade da informação e da prestação de contas da qualidade e da amplitude dos serviços que as IES prestam à sociedade em ensino, pesquisa e extensão. Em função disso, tem sido reforçada a concepção e prática de avaliação segundo a qual a função de regulação e controle predomina sobre a de formação e emancipação institucional. Disputam hegemonia duas orientações que, embora não necessariamente antagônicas, são de natureza distintas e de ênfases diferentes. Ambas as tendências, em curso na realidade brasileira, consideram a avaliação como uma atividade essencial para o aperfeiçoamento acadêmico, a melhoria da gestão universitária e a prestação de contas de seu desempenho para a sociedade.

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

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

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

Os instrumentos em vigor, que sejam considerados válidos, devem ser preservados e aperfeiçoados, porém integrados a uma outra lógica que seja capaz de construir um **sistema nacional de avaliação da educação superior, articulando regulação e avaliação educativa**. O enfoque a ser adotado considera a Avaliação Institucional não como um fim em si, mas como parte de um conjunto de políticas públicas, no campo da educação superior, voltadas para a expansão do sistema pela democratização do acesso para que a qualificação do mesmo faça parte de um processo mais amplo de revalorização da educação superior como parte de um projeto de desenvolvimento da nação brasileira. A idéia subjacente encontra sustentação no Plano Nacional de Educação. Por exemplo, a meta nº 6, do capítulo sobre Educação Superior, desse Plano estabelece: "institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica". A meta nº 7 refere-se ao fomento a sistemas próprios de avaliação das instituições e de seus cursos, nacionalmente articulados e voltados para a melhoria dos padrões de qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão. A meta nº 9 situa esse sistema nacional de avaliação como base para o credenciamento de instituições e reconhecimento periódico de cursos.

## PARTE I

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

#### 1. Marco legal da avaliação e regulação da Educação Superior

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

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

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

Esse processo resgatou a legitimidade da Avaliação, na medida em que o amplo debate então estabelecido com a comunidade universitária estimulou a adesão voluntária das instituições ao processo avaliativo. A experiência do PAIUB incluiu nos dois primeiros anos mais de uma centena de universidades, mas seu ritmo declinou com a nova orientação dada no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, passan-

do a ser relegado a um processo de avaliação interna das universidades, quando o governo adotou uma nova orientação avaliativa.

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

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

## 1.1 Síntese do marco legal

### 1.1.1 Da Constituição Federal à Nova LDB

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, trouxe importantes transformações para a estruturação da educação nacional, dando ênfase aos processos de avaliação visando à melhoria da qualidade de ensino e, como recurso para a regulação do setor, a acreditação de instituições e cursos. Nesse contexto, a avaliação da educação superior assumiu lugar especial dentre as políticas educacionais, seja para a orientação de suas diretrizes mais amplas, seja para as ações concretas dos órgãos competentes do Ministério da Educação (MEC). Cumpre destacar, contudo, que a importância atribuída aos processos de avaliação, e sua inclusão em dispositivos legais, antecede a edição da LDB de 1996.

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

- 1) o “cumprimento das normas gerais da educação nacional”;

2) a “autorização e avaliação de qualidade pelo poder público”, incluindo entre as cinco metas a serem alcançada a melhoria da qualidade do ensino” (art.214);

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

No que se refere à Câmara de Educação Superior, o §2º do art. 9º da Lei definiu algumas atribuições relativas a processos de avaliação educacional como:<sup>5</sup> analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior; deliberar sobre os relatórios encaminhados pelo Ministério da Educação e do Desporto sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias; deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o recredenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação e do Desporto; deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo Ministério da Educação e do Desporto, com base em avaliações de cursos;

A Lei 9.131/95 dentre suas disposições previu a criação de um conjunto de avaliações periódicas das instituições e cursos superiores, sobressaindo o propósito da realização anual de exames nacionais, com base em conteúdos mínimos estabelecidos e previamente divulgados para cada curso. Tais exames estariam destinados a aferir conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação, cujos resultados deveriam ser divulgados anualmente pelo MEC<sup>6</sup>. Resalte-se a intenção prevista na lei em utilizar as avaliações para orientar a política educacional do Ministério da Educação, também quanto à qualificação do corpo docente.

Nesse sentido, constata-se que antes mesmo da nova LDB (Lei 9.394/96), tanto as diretrizes da política educacional para o ensino superior, como a acreditação de instituições, cursos e habilitações, estavam vinculados aos processos de avaliação a serem realizados pelo Ministério da Educação e do Desporto. Ao CNE, por intermédio da CES, caberiam ações importantes para reforçar tais processos de acreditação, mas a concepção do processo e o comando das ações permaneceriam com o MEC.

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

<sup>6</sup> A realização do primeiro Exame Nacional de Cursos foi regulamentada pela Portaria Ministerial n.º 249 de 18

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

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

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

Por fim, de forma direta, a LDB estabeleceu incumbências à União, aos Estados e ao Distrito Federal para que exerçam a regulação na educação superior. De acordo com o art. 9º, IX, cabe ao governo federal, “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino”. Sobre este inciso, o § 3º permite a descentralização uma vez que a União pode delegar atribuições, relativas ao seu sistema, aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham “instituições de educação superior”<sup>7</sup>. Segundo o art. 10, a LDB confere as mesmas competências aos Estados e ao Distrito Federal, com relação às instituições de ensino superior integrantes dos respectivos sistemas.

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

---

de março de 1996, que definiu, excepcionalmente, o período de outubro a novembro do mesmo ano. A Portaria n.º 963, de 15 de agosto de 1997, que revogou a primeira, estabelecerá os meses de maio a junho de cada ano, como o período de realização.

<sup>7</sup> Para o cumprimento de tais tarefas, ficou estabelecido que, na estrutura educacional (§1º), haveria “um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei” (Lei 9.131/95). E também que (§2º) para o “cumprimento do disposto nos incisos V a IX”, a União deve ter “acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais”

A Lei 9.394/96 também dispõe sobre a estruturação do sistema federal de ensino. Este, pelo art. 16 e incisos, compreende:

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

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

### 1.1.3 A Avaliação no Plano Nacional de Educação

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

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

Para lidar com a necessária expansão do sistema, o PNE enfatiza a importância de se garantir a qualidade do ensino ministrado. Nessa direção, afirma o Plano ser

“indispensável melhorar a qualidade do ensino oferecido, para o que constitui instrumento adequado à institucionalização de um amplo sistema de avaliação associada à ampliação dos programas de pós-graduação, cujo objetivo é qualificar os docentes que atuam na educação superior”.

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

- 1) Institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica;
- 2) Instituir programas de fomento para que as instituições de educação superior constituam sistemas próprios e sempre que possível nacionalmente articulados, de avaliação institucional e de cursos, capazes de possibilitar a elevação dos padrões de qualidade do ensino, da extensão e, no caso das universidades, também da pesquisa;
- 3) Estender, com base no sistema de avaliação, diferentes prerrogativas de autonomia às instituições públicas e privadas;
- 4) Estabelecer sistema de credenciamento periódico das instituições e reconhecimento periódicos dos cursos superiores, apoiado no sistema nacional de avaliação;
- 5) A partir de padrões mínimos fixados pelo Poder Público, exigir melhoria progressiva da infra-estrutura de laboratórios, equipamentos e bibliotecas, como condição para o credenciamento das instituições de educação superior e renovação do reconhecimento de cursos.

#### 1.1.4 Regulamentação da avaliação da Educação Superior

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

Especificamente sobre avaliação, o art. 16 do Decreto 3.860 afirma que para fins de cumprimento dos artigos 9º e 46 da LDB, “o Ministério da Educação coordenará a avaliação de cursos, programas e instituições de ensino superior.” Detalha o caráter periódico dos processos de autorização e reconhecimento de cursos e credenciamento e credenciamento de IES estabelecido no Art. 46 da LDB e na mesma linha das normas anteriores, estabeleceu que a “autorização para o funcionamento e o reconhecimento de cursos superiores, bem assim o credenciamento e o credenciamento de

instituições de ensino superior organizadas sob quaisquer das formas previstas neste Decreto, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.

O Decreto 3.860/2001 atribuiu ao INEP a responsabilidade de organizar e executar a avaliação de cursos de graduação e das IES. Tal avaliação deve contemplar:

- 1) “avaliação dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de educação superior, por região e Unidade da Federação, segundo as áreas do conhecimento e a classificação das instituições de ensino superior, definidos no Sistema de Avaliação e Informação Educacional do INEP” ;
- 2) “avaliação institucional do desempenho individual das instituições de ensino superior, considerando, pelo menos, os seguintes itens:
  - a) grau de autonomia assegurado pela entidade mantenedora;
  - b) plano de desenvolvimento institucional;
  - c) independência acadêmica dos órgãos colegiados da instituição;
  - d) capacidade de acesso a redes de comunicação e sistemas de informação;
  - e) estrutura curricular adotada e sua adequação com as diretrizes curriculares nacionais de cursos de graduação;
  - f) critérios e procedimentos adotados na avaliação do rendimento escolar;
  - g) programas e ações de integração social;
  - h) produção científica, tecnológica e cultural;
  - i) condições de trabalho e qualificação docente;
  - j) a auto-avaliação realizada pela instituição e as providências adotadas para saneamento de deficiências identificadas;
  - l) os resultados de avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação”;
- 3) “avaliação dos cursos superiores, mediante a análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos e das condições de oferta de cursos superiores”.

O parágrafo 1º do Decreto 3.860/2001 determina que a análise das condições de oferta de cursos superiores seja efetuada “nos locais de seu funcionamento, por comissões de especialistas devidamente designadas”, devendo considerar os seguintes aspectos:

- a) “organização didático-pedagógica”;
- b) “corpo docente, considerando principalmente a titulação, a experiência profissional, a estrutura da carreira, a jornada de trabalho e as condições de trabalho”;
- c) “adequação das instalações físicas gerais e específicas, tais como laboratórios e outros ambientes e equipamentos integrados ao desenvolvimento do curso”;

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

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

No capítulo V, Dos Procedimentos Operacionais, os arts. 21 e 23 estabelecem procedimentos para credenciamento, respectivamente, de universidades e centros universitários, associando-os a processos de avaliação. Assim, as “universidades, na forma disposta neste decreto, somente serão criadas por novo credenciamento de instituições de ensino superior já credenciadas e em funcionamento regular, e que apresentem bom desempenho nas avaliações realizadas pelo INEP, ou, no caso de instituições federais, por lei específica” (art. 21). O mesmo critério se aplica aos centros universitários (art. 23). Para ambos, universidades e centros universitários, a efetivação do credenciamento e do credenciamento será feita mediante ato do Poder Executivo, após deliberação da Câmara de Educação Superior do CNE, a ser homologada pelo Ministro da Educação.

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

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

- 1) “a preparação dos atos necessários à execução dos procedimentos estabelecidos na forma do caput”;

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

- 2) “a instrução dos processos de deliberação obrigatória pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação”;
- 3) “a expedição de notificação ao interessado na hipótese de indeferimento do pleito”.

O Decreto 3.860/2001 especificou, em seu artigo 35, as normas de supervisão, ficando definido que, “identificadas deficiências ou irregularidades mediante ações de supervisão ou de avaliação e reavaliação de cursos ou instituições de ensino superior [...] o Poder Executivo determinará, em ato próprio, conforme o caso:

- I - a suspensão do reconhecimento de cursos superiores;
- II - a desativação de cursos superiores;
- III - a suspensão temporária de prerrogativas de autonomia de universidades e centros universitários;
- IV - a intervenção na instituição de ensino superior; e
- V - o descredenciamento de instituições de ensino superior”.

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

Outra consequência decorrente de uma avaliação que evidencie deficiências afeta a autonomia de universidades e centros universitários. Pelo § 4º do art. 36, tais IES, se possuírem “desempenho insuficiente na avaliação do Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações realizadas pelo INEP, terão suspensas as prerrogativas de autonomia, mediante ato do Poder Executivo”. Além disso, as universidades e os centros universitários podem ser submetidos, nos termos do art. 34 do Decreto 3.860, a “imediato processo de credenciamento” (§ 5º).

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

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

### 1.1.5 Articulação com os Sistemas Estaduais de Educação

A construção de um Sistema Nacional de Avaliação, no contexto do marco legal vigente, passa pela constituição do “regime de colaboração” entre os diversos sistemas

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

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

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

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

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

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

## 1.2 Atribuições dos órgãos federais no campo da avaliação e regulação

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

“avaliação, informação e pesquisa educacional” (Art. 1º, inciso IV). Através do Decreto 3.501 os assuntos de competência do MEC passam a ser:

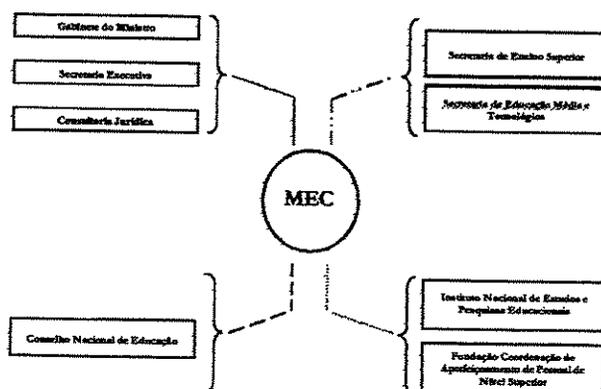
- a) política nacional de educação;
- b) educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, ensino de jovens e adultos, educação profissional, educação especial e educação à distância, exceto ensino militar; avaliação, informação e pesquisa educacional; pesquisa e extensão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

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

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

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

Organograma 1 – Principais Órgãos Federais de Educação Superior do MEC por função (Decreto 4633 e 4637, de 21 de março de 2003)



**Legenda**

- Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro (administração direta) \_\_\_\_\_
- Órgãos específicos singulares (administração direta) \_\_\_\_\_
- Órgão colegiado (administração direta) \_\_\_\_\_
- Entidades vinculadas (administração indireta) .....

Na estrutura atual do Ministério da Educação três secretarias exercem competências de avaliação e regulação sobre a Educação Superior. A Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC) tem sob sua administração os processos de autorização, de criação, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de cursos superiores de tecnologia e de credenciamento de centros de educação tecnológica. A Secretaria de Educação a Distância coordena os procedimentos de credenciamento de instituições e de autorização de cursos de educação a distância. A Secretaria de Educação Superior, por centralizar as principais atribuições em exame, será a seguir analisada mais detalhadamente.

### 1.2.1 Secretaria de Educação Superior (SESu)

De acordo com as determinações legais, a Secretaria de Educação Superior (SESu) atualmente tem a responsabilidade de “planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior”. Além dessa atuação, é de responsabilidade da SESu as tarefas de supervisão das IES mantidas pela União e pela iniciativa privada.

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

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

Quanto à estrutura organizacional da SESu, o que se observa, desde o Decreto 1.917/96, é que ela sofre algumas alterações durante o tempo, com a extinção e criação de Departamentos, assim como em pequenas reformulações em suas atribuições. O Decreto 4.637/03, já modificado pelo Decreto 4.791/03, contudo, cria um novo Departamento na SESu: **Departamento de Supervisão do Ensino Superior** ao qual compete:

- “I - promover a implementação das políticas educacionais pertinentes ao ensino superior;
- II - propor critérios para a implementação de políticas e estratégias para a organização e a supervisão do ensino superior;
- III - definir diretrizes e instrumentos para credenciamento e credenciamento de instituições de ensino superior, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores;
- IV - organizar, acompanhar e coordenar as atividades de comissões designadas para ações de supervisão no âmbito do ensino superior; V - promover ações de supervisão relacionadas ao cumprimento da legislação educacional e à indução da melhoria dos padrões de qualidade;
- VI - gerenciar o sistema de informações e acompanhamento de processos;
- VII - interagir com o Conselho Nacional de Educação com vistas ao aprimoramento da legislação e normas do ensino superior, dos processos avaliativos, subsidiando, inclusive, aquele Conselho nas suas avaliações com vistas ao credenciamento e credenciamento de instituições de ensino superior, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos;
- VIII - formular, implementar e apoiar programas, em conjunto com as instituições de ensino superior, visando à melhoria das instituições como um todo e, em particular, dos cursos de graduação, bem como atividades de extensão voltadas à adequação das instituições a realidade local e regional”.

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

O INEP é transformado em Autarquia Federal pela Medida Provisória 1.568, de 14 de fevereiro de 1997, posteriormente transformada, em na Lei 9.448, de 14 de março. Através da MP fica reforçada a responsabilidade do INEP, entre outras competências, pelo sistema de informação e documentação do sistema de ensino, além da elaboração e implementação dos projetos e sistemas de avaliação educacional. Com isso, o INEP passa a ter as seguintes finalidades:

- 1) organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais;
- 2) planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, visando o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no País;
- 3) apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional; 4) desenvolver e implementar, na área educacional sistemas de informação e documenta-

ção que abranjam estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e de gestão das políticas educacionais;

- 5) subsidiar a formulação de políticas na área de educação, mediante a elaboração de diagnósticos e recomendações decorrentes da avaliação da educação básica e superior;
- 6) coordenar o processo de avaliação dos cursos de graduação, em conformidade com a legislação vigente;
- 7) definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de exames de acesso ao ensino superior;
- 8) promover a disseminação de informações sobre avaliação da educação básica e superior;
- 9) articular-se, em sua área de atuação, com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante ações de cooperação institucional, técnica e financeira bilateral e multilateral.

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

Destacam-se, abaixo, as principais competências de duas das quatro diretorias do órgão: a Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais e da Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior, definidas pelo Decreto 4.633/03:

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

- 1) propor e coordenar a política de disseminação e documentação de informações educacionais do INEP, oferecendo suporte à divulgação de resultados e produtos dos sistemas de avaliação e de indicadores e estatísticas educacionais, em articulação com os outros órgãos do INEP; 2) coordenar a coleta, a sistematização e a produção de informações referenciais em educação;
- 3) propor e coordenar a política de atualização e aquisição de material bibliográfico e documental, visando constituir acervo especializado nas áreas de atuação do INEP;
- 4) desenvolver, manter e dar suporte aos sistemas informatizados e aos bancos de dados do INEP, bem como administrar os recursos de informação e informática da Instituição;
- 5) organizar e sistematizar dados e informações relacionados às áreas responsáveis pelos processos de estudo e avaliação educacional;

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

Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior (Decreto 4.633/03; Art. 10º), com as atribuições que seguem:

- 1) propor, planejar, programar e coordenar ações voltadas à produção de dados estatísticos da educação superior;
- 2) definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a coleta de dados e informações da educação superior;
- 3) promover a coleta sistemática de estatísticas da educação superior;
- 4) propor, planejar, programar e coordenar ações voltadas para a avaliação dos cursos e instituições de ensino superior, articulando-se com os sistemas federal e estadual de ensino;
- 5) definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização do Exame Nacional de Cursos - ENC; e
- 6) coordenar o processo de aplicação e consolidar os resultados e produtos referentes ao ENC.

### 1.2.3 Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

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

- 1) “subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas para a área de pós-graduação”;
- 2) “coordenar e avaliar os cursos desse nível no País”;
- 3) estimular, mediante bolsas de estudo, auxílios e outros mecanismos, a formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência de grau superior, a pesquisa e o atendimento da demanda dos setores públicos e privado”.

A Lei 8.405/92 definiu, também, os órgãos de direção da CAPES – Conselho Superior, Diretoria (composta pelo Presidente e pelos Diretores) e o Conselho Técnico-Científico. Foi estabelecido que a organização e o funcionamento desses órgãos deveriam ser definidos em seu estatuto.

A finalidade da CAPES, tal como definida na Lei 8.405, foi detalhada posteriormente pelo Decreto 3.542, de 12 de julho de 2000, sendo especificadas as seguintes atribuições da fundação (Decreto 3.542; anexo I; art.2º):

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

- b) coordenar e acompanhar a execução do Plano Nacional de Pós-Graduação;
- c) elaborar programas de atuação setoriais ou regionais;
- d) promover estudos e avaliações necessários ao desenvolvimento e melhoria do ensino de pós-graduação e ao desempenho de suas atividades;
- e) fomentar estudos e atividades que direta ou indiretamente contribuam para o desenvolvimento e consolidação das instituições de ensino superior;
- f) apoiar o processo de desenvolvimento científico e tecnológico nacional;
- g) manter intercâmbio com outros órgãos da Administração Pública do País, com organismos internacionais e com entidades privadas nacionais ou estrangeiras, visando promover a cooperação para o desenvolvimento do ensino de pós-graduação, mediante a celebração de convênios, acordos, contratos e ajustes que forem necessários à consecução de seus objetivos.

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

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

#### 1.2.4 Conselho Nacional de Educação (CNE)

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

No que se refere à composição do CNE, a Lei 9.131/95 define que o Conselho será formado por duas Câmaras: Câmara de Educação Básica e Câmara de Educação Superior. Algumas atribuições da Câmara da Educação Superior definidas na Lei 9.131/95 foram posteriormente modificadas pela Medida Provisória 2.216-37. As atuais atribuições da CES são: Analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior; oferecer sugestões para a elaboração do Plano Nacional de Educação e acompanhar sua execução, no âmbito de sua atuação; deliberar sobre as

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

A MP 2.216/01 acrescentou ainda ao Art.2º da Lei 9.131 parágrafo único determinando que “as deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto” (art.2)º Com isso, o MEC passa a concentrar o controle do processo de regulação do sistema de educação superior, reservando ao CNE menor autonomia do que lhe era conferido originalmente pela Lei 9.131. Isso porque, no que se refere às competências deliberativas, a CES apenas será ouvida em caráter excepcional sobre a deliberação sobre “processo de reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior” e sobre “autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias”. Além disso, o CNE deixa de deliberar diretamente sobre o “reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias” e sobre “a autorização, o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições de educação superior, passando a deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo”.

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

---

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

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

A partir da edição dessa MP e do Decreto 3.860/2001, que a regulamentou, a Câmara de Educação Superior passou a se manifestar somente nos processos relativos aos cursos de Direito e aos da área de saúde (Medicina, Psicologia, Odontologia): “O reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de direito, medicina, odontologia e psicologia dependem de deliberação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, homologada pelo Ministro de Estado da Educação” (Art. 31. Parágrafo único).

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

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

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

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

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

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

### 2.1 Verificação e avaliação de instituições e cursos

#### 2.1.1 Credenciamento de novas instituições e autorização de cursos

A SESu, à luz dos procedimentos construídos nos anos recentes, realiza uma sistemática de supervisão que, além do exame de documentos fiscais, para-fiscais e acadêmicos das IES não-universitárias – Faculdades, Faculdades Integradas, Escolas, ou Institutos Superiores, inclui visitas de verificação às próprias instituições. No que se refere às instituições, com impacto em todo o sistema de supervisão, o procedimento

central é a análise do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI. O PDI se constitui em compromisso da instituição com o Ministério da Educação a ser apresentado pela mantenedora. O PDI deve considerar a missão, os objetivos e as metas da instituição, bem como as propostas de desenvolvimento das suas atividades, definindo claramente os procedimentos relativos à qualificação do corpo docente, inclusive quanto a eventuais substituições, assim como o regime de trabalho, o plano de carreira, a titulação, a experiência profissional no magistério superior e a experiência profissional não acadêmica, levando em conta as condições de formação em pós-graduação de docentes na região, o projeto pedagógico dos cursos e as outras atribuições acadêmicas dos docentes.

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

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

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

Previamente à visita, solicita-se à Instituição o preenchimento de formulário eletrônico específico, dentro de um prazo estipulado. A comissão de verificação é composta de 02 ou 03 membros, e os nomes são escolhidos a partir de um cadastro de consultores do MEC. Antes da verificação *in loco*, os verificadores têm acesso, por meios eletrônicos, a alguns documentos, como o formulário eletrônico preenchido pela IES, Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), Regimento Interno, Plano de Carreira para pessoal docente, técnico e administrativo, projetos dos cursos de graduação a serem oferecidos, dentre outros.

A verificação *in loco* objetiva a interlocução entre os participantes do processo. É a ocasião em que, a partir da observação direta, pretende-se analisar o projeto institucional, particularmente em suas dimensões didático-pedagógicas. Os resultados desta análise fornecem elementos para que os verificadores elaborem uma opinião so-

bre as potencialidades da instituição para credenciar-se como instituição capaz de ministrar educação superior presencial ou à distância, e para implantar os cursos superiores que pretende oferecer. É o momento também de verificar se a infra-estrutura (*ambientes, equipamentos e outros recursos físicos e acadêmicos apropriados*) e o pessoal docente e técnico estão de fato em condições de serem colocados a serviço dos objetivos maiores da IES, explicitados em seu PDÍ, e, conseqüentemente, nos projetos específicos dos cursos, além de tentar estabelecer comparações entre as situações reais verificadas, as intenções declaradas e os documentos institucionais previamente examinados.

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

Cada um dos aspectos analisados é classificado como Essencial ou Complementar e são verificados segundo dois níveis de cumprimento: Atende ou Não-Atende. Para que um curso seja considerado Autorizado, é necessário que seja aprovado nas quatro dimensões supracitadas. A aprovação por dimensão, por sua vez, decorrerá do cumprimento simultâneo de duas condições, a saber: que todos os aspectos essenciais da respectiva dimensão tenham sido atendidos; que pelo menos 75% dos aspectos complementares da respectiva dimensão tenham sido atendidos.

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

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

conta apenas com elementos e parâmetros para o preenchimento dos formulários. Não contém uma orientação mais detalhada para a conduta e procedimentos a serem adotados pelos verificadores.

### 2.1.2 Credenciamento de centros universitários

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

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

Entretanto, merecem críticas os seguintes aspectos:

- a) estrutura excessivamente identificada com a avaliação de cursos, particularmente pela exclusão de outros indicadores institucionais que sabidamente afeta as atividades dos cursos;
- b) excesso de indicadores nas três dimensões;
- c) problemas na pontuação e ponderação dos cálculos;
- d) limitações na avaliação de alguns aspectos para os quais existem apenas 2 ou 3 conceitos, e
- e) fórmulas de cálculo dos conceitos com viés para cima.

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

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

- a) organização das dimensões por assuntos específicos e encadeados, orientando melhor o trabalho de organização da IES e dos avaliadores;
- b) possibilidade de anexar documentos eletronicamente, sem restrições de tamanho e eliminando a necessidade de documentos em papel;

- c) estímulo para que as IES visualizem, de uma forma mais organizada e eficiente, as suas rotinas e atividades e
- d) o formulário eletrônico permite que várias pessoas o preencham simultaneamente.

Como aspectos negativos, são destacados:

- a) sobrecarga do sistema e lentidão no preenchimento do formulário eletrônico;
- b) dificuldades de manter o sistema eletrônico em funcionamento;
- c) solicitação no cadastro de docentes, de datas de início e fim (dia, mês e ano) das titulações de graduação e de pós-graduação. O dado de início é desnecessário e difícil de ser conseguido;
- d) a solicitação da carga horária semanal dos docentes não está organizada numa seqüência lógica;
- e) a produção científica e intelectual dos docentes, da forma como foi solicitada pelo formulário e apresentada pelas IES, não se restringiu aos 3 últimos anos (como expresso no manual), provocando distorções, para cima, na avaliação dos respectivos indicadores.

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

- a) análise prévia à visita à Instituição, nas três dimensões da avaliação;
- b) interação com os colegas da avaliação;
- c) disponibilização de informações existentes no banco de dados do INEP sobre a IES: Provão, Cadastro e Censo da Educação Superior.

Os principais aspectos negativos:

- a) dificuldade de acesso ao PDI, aos dados do Censo e do ENC, via formulário eletrônico;
- b) ausência de espaços adequados para redigir comentários;
- c) tempo de conexão no sistema para a digitação do relatório final insuficiente (algumas vezes, os avaliadores perderam tudo o que já tinham digitado, tendo de começar novamente);
- d) o cadastro de docentes é muito extenso para ser analisado pelos avaliadores, que têm de olhar docente a docente, comprometendo o tempo para a avaliação das outras dimensões, com prejuízo para a qualidade global da análise.

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

- a) definição prévia da agenda da visita pela interlocução entre os avaliadores;
- b) organização de documentos pela Instituição;

- c) maior preparação prévia dos avaliadores para a visita.

Como aspectos negativos destacam-se:

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

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

- a) espaços adequados para comentários nas 03 dimensões, além de breve contextualização e parecer final;
- b) possibilidades de interferência dos avaliadores nas notas de fronteira, a partir de justificativas qualitativas.

Como aspectos negativos são apontados:

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

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

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

Como aspectos negativos, destacam-se:

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

### 2.1.3 Avaliação das Condições de Ensino – ACE

As modificações introduzidas no sistema de avaliação, por ocasião da criação da ACE, tentaram suprimir algumas das principais críticas feitas ao trabalho realizado anteriormente pelas Comissões de Avaliação das Condições de Oferta/ACO: (i) falta de padronização de critérios e procedimentos de avaliação; (ii) percepção sobre as con-

dições de funcionamento do curso isolada da inserção institucional. A elaboração dos instrumentos de avaliação, inclusive de um *Manual Geral de Avaliação das Condições de Ensino* e de manuais específicos (até dez/2002 foram elaborados 85 destes manuais), foi realizada com base em diagnóstico de trabalhos anteriores das Comissões de Especialistas da SESu que realizavam a ACO, contando ainda com a participação de representantes das Comissões de Curso do ENC<sup>10</sup>.

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

A seleção de avaliadores é feita com base em um cadastro, disponibilizado para a comunidade acadêmica através da *Internet*, sendo exigências mínimas para inscrição: (i) mínimo de 05 anos de experiência em docência e/ou administração na Educação Superior; (ii) Título de Doutor, Mestre ou Especialista, ou ainda comprovada contribuição profissional na área, com reconhecimento do meio acadêmico; (iii) disponibilidade para participar do processo de capacitação feito pelo INEP, e para participar de até 8 avaliações por ano<sup>11</sup>. O processo de seleção de avaliadores leva em conta o currículo do profissional e a titulação dos candidatos. Os cursos de capacitação são realizados em dois dias e consistem, basicamente, de troca de informações e discussão sobre dados apresentados no *Manual do Avaliador*, e de treinamento para preenchimento dos formulários eletrônicos utilizados na avaliação.

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

Por outro lado, de acordo com diversos profissionais envolvidos diretamente nos procedimentos realizados pela ACE, as principais dificuldades para o bom funcionamento do processo envolvem: (i) problemas relativos ao instrumento, que enfatiza determinados aspectos em detrimento de outros, e para o qual faltam Indicadores, em especial, capazes de perceber o quanto a IES consegue agregar ao aluno após a entrada

---

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

11. A Portaria do INEP no.22, de 09 de abril de 2002, dispõe sobre as atribuições dos avaliadores e do INEP quanto à participação dos avaliadores nos processos de capacitação, sobre a constituição das Comissões de ACE e sobre custos e remuneração dos referidos processos.

e capazes de identificar a contribuição do curso no âmbito da proposta da IES e da Sociedade; (ii) problemas relativos ao enfoque do processo, pois o avaliador é levado a ocupar mais tempo com o preenchimento de formulários que, propriamente, com a reflexão sobre o curso, as conversas com o corpo docente e discente etc. O processo, como um todo, não permite a ele imprimir um “olhar” formativo, pois a necessidade e preocupação de “checar” todos os itens solicitados no formulário tornam-se maiores que a de buscar articulá-los de modo a produzir uma visão integral e integrada do curso. A efetividade dos pesos atribuídos aos aspectos avaliados<sup>12</sup>, bem como a complexidade do formulário eletrônico também são alvo de críticas.

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

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

---

<sup>12</sup> Ver estudo realizado pela equipe do Observatório Universitário (2003), da UCAM, sobre a ACE.

existência, a regularidade e o uso dos resultados, ignorando a participação dos sujeitos (avaliação democrática) e as relações entre os objetos avaliados (globalidade).

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

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

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

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

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

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

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

O segundo instrumento é um conjunto de questionários: o questionário-pesquisa e o questionário sobre impressão das provas, ambos aplicados aos estudantes. O questionário-pesquisa é encaminhado aos graduandos inscritos pelas próprias IES, antes da realização do Exame, para colher informações socioculturais do grupo de graduandos

e suas expectativas, bem como para caracterizar os cursos, a partir do ponto de vista de seus concluintes, quanto a recursos e instalações disponíveis, estrutura curricular e desempenho docente. O questionário de impressões sobre a prova é apresentado aos graduandos que participam do Exame, durante a realização da prova. Permite conhecer a opinião dos participantes a respeito do instrumento aplicado, buscando colher informações para o aperfeiçoamento das provas, no que tange à clareza e objetividade dos enunciados, adequação das informações fornecidas para a resolução das questões, adequação do tempo para a realização da prova e o nível de dificuldade e extensão da prova.

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

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

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

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

- a) a sua condição de exame geral desarticulado de um conjunto integrado de avaliações com princípios, objetivos, agentes e ações claramente definidos;
- b) o fato de exames gerais semelhantes ao ENC terem sua motivação mais fora do que dentro da escola, produzindo representações pontuais, incompletas e equivocadas do mundo acadêmico;

- c) a sua racionalidade muito mais mercadológica e reguladora do que acadêmica e pedagógica, atendendo, portanto, mais à construção da reputação institucional do que à qualidade institucional;
- d) a desconsideração do perfil acadêmico do alunado que ingressa em uma IES, tornando inviável a análise do valor agregado pela instituição aos conhecimentos e habilidades dos seus estudantes e tornando impossível determinar a capacidade institucional de oferecer boa formação aos seus alunos;
- e) a ausência de comparabilidade entre as provas ao longo do tempo, o que compromete seriamente a capacidade de avaliar os êxitos, insucessos e perspectivas dos cursos;
- f) os boicotes por parte dos estudantes e a falta de critério para lidar com provas entregues em branco;
- g) a constatação de que os conceitos divulgados à população, supostamente indicativos de qualidade, não expressam a real qualidade dos cursos, gerando desinformação e desorientação do grande público. A distribuição dos intervalos das notas que geram os conceitos atribuídos aos cursos evidenciam que um conceito *A* não significa, como é de se esperar, um curso de boa qualidade, assim como, um conceito *D* pode não indicar um curso de má qualidade.
- h) a divulgação dos resultados do ENC desvinculados de outros processos avaliativos, atribuindo a ele centralidade no sistema de avaliação e autoridade exclusiva ao comunicar ao grande público a suposta qualidade dos cursos;
- i) a adoção de políticas de premiação e punição de instituições com base em conceitos gerados por um instrumento e por uma metodologia deficientes e, portanto, incapazes de expressar com confiabilidade a qualidade dos cursos.

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

Destaque-se, ainda, o fato de que, em 2003, foram avaliados pelo ENC apenas 5.890 cursos de um total de 8.878 cursos com alunos concluintes. Cabe, neste contexto, a informação de que hoje o número de cursos já atinge a casa dos 14.000, indicando claramente que, mantida a atual lógica, o ENC representaria um peso administrativo e um ônus financeiro para o Estado cujo impacto não pode ser desconsiderado.

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

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

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

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

Por último, cabe ressaltar que à luz do conhecimento acumulado, o ENC é considerado por críticos e estudiosos da área no máximo como uma “quase avaliação” e não uma avaliação plena, pois toca apenas tangencialmente em questões de valor e mérito. O ENC distancia-se dos processos verdadeiramente avaliativos à medida que a sua proposta, pelas limitações que lhe são próprias, não pode ser considerada como um processo sistemático de identificação do mérito e do valor dos cursos de graduação – questão fundamental à apreciação da qualidade acadêmica de um curso ou instituição. Mesmo os que argumentam que o seu propósito seja não o de avaliar os cursos, como tem sido propagado, mas verificar até que ponto os concluintes atingem normas

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

#### 2.1.5 Verificação e avaliação de cursos tecnológicos

A Secretaria de Educação Média e Tecnológica – SEMTEC – é responsável pelos processos protocolados junto ao MEC para autorização de criação, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores de tecnologia (CST) e para credenciamento de centros de educação tecnológica (CET). Os Cursos Superiores de Tecnologia, conforme Parecer CNE/CES 436/2001, “São cursos de graduação com características especiais, bem distintos dos tradicionais e cujo acesso se fará por processo seletivo, a juízo das instituições que os ministrem. Obedecerão a Diretrizes Curriculares Nacionais a serem aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação” e podem ser ministrados por universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades isoladas, institutos superiores e Centros de Educação Tecnológica públicos e privados.

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

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

Como aspectos negativos, pode-se destacar:

- a) o instrumento utilizado para avaliar a instituição, além do curso, apresenta poucos elementos relativos aos aspectos institucionais;

- b) não existe um sistema informatizado para controlar o trâmite dos processos e
- c) o pagamento de diárias para as comissões é realizado diretamente pela instituição avaliada.

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

A legislação observada pelas comissões de avaliação dos cursos tecnológicos é praticamente a mesma dos cursos de bacharelado e licenciaturas. A Portaria MEC 1.647/1999, que dispõe sobre o credenciamento de CETs e a autorização de cursos de nível tecnológico da educação profissional; a Portaria MEC 064/2001, que define os procedimentos para o reconhecimento de cursos/habilitações de nível tecnológico da educação profissional; a Portaria MEC 3.478/2002, que reconhece, em caráter provisório, para o fim de expedição e de registro de diplomas dos alunos que concluírem, até 31/12/02, os CSTs e o Decreto 4.504/02, que delega competência ao MEC para aprovar os estatutos e regimentos dos CEFETs e das escolas agrotécnicas federais complementam o conjunto de normas acerca da regulação e supervisão das instituições e cursos de nível superior da Educação.

#### 2.1.6 Pós-Graduação

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

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

A avaliação inclui dois processos:

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

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

Uma nota é atribuída aos cursos avaliados em uma escala de 1 a 7. A nota 3 é padrão mínimo de qualidade aceito para a recomendação de cursos novos e validação dos diplomas pelo MEC. A nota 5 é a nota máxima admitida para programas que ofereçam apenas mestrado. As notas 6 e 7 são exclusivas para programas que ofereçam doutorado com nível de excelência, segundo os padrões internacionais da área.

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

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

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

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

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

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

## 2.2 Sistemas de Informação

### 2.2.1. Cadastro das Instituições da Educação Superior

O cadastro das IES, instituído pela Portaria MEC 1.885 de 27/06/2002, registra todas as Instituições de Ensino Superior vinculadas ao Sistema Federal de Ensino credenciadas, as vinculadas ao sistema Estadual de Educação e as que se encontram em processo de credenciamento. O cadastro está disponível no endereço [www.ensinosuperior.inep.gov.br](http://www.ensinosuperior.inep.gov.br) e é acessado pelas IES, por meio de senhas especiais enviadas ao dirigente ou por usuários autorizados pelo INEP. Os objetivos do cadastro são:

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

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

Por enquanto, apenas uma pequena parte foi implementada, mas o interesse e a utilização pelo público em geral, inclusive por pesquisadores das instituições e por

avaliadores, mostra que ele poderá contribuir para a democratização das informações sobre a educação superior, para a instrumentalização dos processos avaliativos e para a publicização dos resultados, devendo, portanto, ser integrado ao sistema de avaliação a ser proposto.

### 2.2.2. Censo da Educação Superior

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

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

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

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

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

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

Em 2000, foi desenvolvida no INEP uma base de dados corporativa - Sistema Integrado de Informações Educacionais (SIED). Um de seus subsistemas, o SIED-Sup, contém as informações da educação superior no país, compreendendo, entre outras, as

informações do Censo da Educação Superior. A partir daí, a coleta do Censo passa a ser realizada por meio de um questionário eletrônico, acessado pela IES, com a utilização de senha individual, através do site [www.ensinosuperior.inep.gov.br](http://www.ensinosuperior.inep.gov.br).

O Decreto nº 3.860 de 9 de julho de 2001, que dispõe sobre a organização do ensino superior e a avaliação de cursos e instituições, estabelece no Art. 17, inciso I, que “a avaliação de cursos e instituições de ensino superior será organizada e executada pelo INEP, compreendendo a avaliação dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de educação superior, por região e Unidade da Federação, segundo as áreas do conhecimento e a classificação das instituições de ensino superior definidos no Sistema de Avaliação e Informação Educacional do INEP”.

Para o lançamento do Censo de 2001, foi instituída a Portaria Ministerial nº 2.517 de 22 de novembro de 2001, que estabelece que as IES devem responder, anualmente, ao Censo da Educação Superior, no Sistema Integrado de Informações da Educação Superior (SIED-Sup) e que devem designar um Pesquisador Institucional para ser o interlocutor e responsável pelas informações da IES junto ao INEP. Estabelece, ainda, o período de coleta, as formas de acesso e envio do questionário eletrônico, os itens gerais sobre as informações a serem coletadas e condiciona a resposta ao Censo como pré-requisito para as IES inscreverem alunos no Exame Nacional de Cursos e solicitarem a Avaliação das Condições de Ensino e a Avaliação Institucional. Esta Portaria revogou o Art. 3º da Portaria 971, de 22/08/97.

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

O Censo da Educação Superior é respondido por todas as IES do país: Universidades, Centros Universitários, Faculdades Integradas, Faculdades, Escolas ou Institutos Superiores e Centros de Educação Tecnológica, que possuem um ou mais cursos com data de início de funcionamento até 30 de outubro do ano base do levantamento. Os dados do Censo constituem a matriz para a construção de indicadores da educação superior.

Os dados são coletados *on line*, em formulário eletrônico ao qual as IES têm acesso pela *internet*, utilizando senhas enviadas aos dirigentes pelo INEP.

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

Nos dados institucionais existem questões específicas para Instituições Públicas (Federais, Estaduais e Municipais) e outras só para as Instituições Privadas. No sistema só irão aparecer, para cada IES, os quadros correspondentes à sua Categoria Administrativa, de acordo com o foi informado no Cadastro.

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

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

Cabe ao Dirigente, indicar o Pesquisador Institucional, o qual será o interlocutor responsável, junto à DAES/INEP, pela coleta de dados, preenchimento do questionário eletrônico e validação do censo, bem como pela atualização e validação do cadastro da instituição e dos seus cursos/habilitações no Sistema Integrado de Informações.

Os dados solicitados no Censo de 2002 são os seguintes:

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

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

**Cursos seqüenciais de formação específica – presenciais:** vagas por curso, por turno, por tipo de processo seletivo e período; candidatos por curso, por turno, tipo de processo seletivo, sexo e período; alunos novos por curso, faixa etária, sexo e período; alunos matriculados por curso, por turno, sexo e período; perdas de alunos por motivo de saída do aluno, por curso, sexo e período; concluintes por curso, sexo e período; alunos-bolsistas por percentual de desconto, por curso e período.

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

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

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

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

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

**Pessoal técnico-administrativo:** servidores técnico-administrativos por grau de formação, tipo de contrato, no 1º semestre (IES Públicas e Privadas); servidores técnico-administrativos afastados, por tipo de afastamento, por grau de formação, no 1º semestre; outros tipos de prestadores de serviço técnico-administrativo de natureza contínua, no 1º semestre.

**Pessoal docente:** número de docentes por grau de formação, regime de trabalho e por sexo, no 1º semestre; distribuição dos docentes por categoria funcional e regime jurídico, no 1º semestre (IES Públicas e Privadas); número de docentes por sexo e faixa etária, no 1º semestre; número de docentes afastados com ou sem vencimento, por motivo de afastamento, no 1º semestre; número de docentes afastados por motivo de afastamento, titulação e sexo, no 1º semestre.

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

**Infra-estrutura:** número de bibliotecas centrais e setoriais; acervo total das bibliotecas (livros, periódicos, vídeos, CD Roms e base de dados), por período de aquisição e por área de conhecimento; número total de empréstimos de todas as bibliotecas por tipo de empréstimo e período; caracterização dos serviços oferecidos pela bibliotecas, no 1º semestre; pessoal em exercício nas bibliotecas por regime de trabalho.

**Instalações, equipamentos e outros recursos institucionais:** recursos de informática da IES de uso acadêmico e administrativo, no 1º semestre.

**Área total, área construída e área de laboratórios (em m<sup>2</sup>) – nas IES federais.**

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

Embora o Censo seja um instrumento que há alguns anos opera de forma bastante independente, seguindo uma lógica desarticulada da avaliação institucional, ele carrega um grande potencial informativo que pode trazer importantes elementos de

reflexão para a comunidade acadêmica, o Estado e a população em geral. Por oferecer elementos úteis à compreensão da instituição e do sistema, é fundamental que este instrumento de coleta de informações integre, de forma articulada, os processos de avaliação institucional, evitando-se a duplicação de esforços e investimentos para a coleta do mesmo tipo de informações através de diferentes instrumentos. Torna-se, portanto, extremamente importante que os futuros instrumentos de auto-avaliação institucional, avaliação institucional externa, avaliações de instituições para fins de credenciamento e de cursos para fins de reconhecimento, incorporem informações geradas pelo Censo anual. Urge igualmente que o INEP aprofunde os estudos interpretativos sobre todos os indicadores coletados e que aperfeiçoe o seu sistema de divulgação para que as interpretações possam efetivamente chegar aos principais interessados (instituições de educação superior, governo, comunidade em geral e comissões de avaliação) e subsidiar as suas políticas e ações.

### 3. Audiências públicas: síntese das contribuições

#### 3.1 Convergências principais

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

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

Uma rápida análise dos temas trazidos para discussão pelas diferentes instituições indica algumas convergências quanto à concepção de avaliação, como processo contínuo de aperfeiçoamento institucional, que fortalece o sistema de ensino superior no país e aprimora as instituições, visando ao estabelecimento de um padrão comum para o ensino, a pesquisa e a extensão promovidos por este nível de formação, cultural,

técnica e cientificamente significativo e socialmente comprometido. Tal processo, orientado para a melhoria da qualidade educacional, por outro lado, gera conhecimento que fundamenta as tomadas de decisão institucionais, estimula a cultura avaliativa e constitui forma importante de prestação de contas à sociedade.

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

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

Nesse processo de caráter global, devem ser consideradas as especificidades e diferenças institucionais em relação à sua identidade, vocação e características do contexto em que as IES estão inseridas e, também, as particularidades das diversas áreas de conhecimento e de formação profissional, articulando as dimensões ética, política, técnica e científica necessariamente presentes em uma atividade em que valores têm papel preponderante.

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

Convergências são também anotadas nas propostas formuladas quanto à dinâmica a ser adotada na vivência do processo avaliativo, sendo proposto que o processo de avaliação institucional se inicie no âmbito de cada IES por intermédio da auto-avaliação, sendo seqüenciado por processo de avaliação externa, procedido por comissões de pares, que tenha como ponto de partida a avaliação produzida internamente, considerando dados quantitativos e qualitativos e, quando couber, a articulação entre o ensino de graduação e a pós-graduação. O processo de avaliação externa, por sua vez, deverá conduzir a uma nova síntese que consolida a avaliação institucional a ser

publicamente apresentada e discutida, e orientará as tomadas de decisão tanto institucionais como as que cabem à instância estatal, considerando as definições de políticas do ensino superior e de avaliação estabelecidas.

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

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

### 3.2 Divergências principais

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

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

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

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

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

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

### 3.3 Síntese das Audiências Públicas

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

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

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

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

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

Com relação à avaliação institucional, como vem sendo praticada, cabe observar ainda que as principais críticas vão na direção de que lhe fizeram falta ajustes no sentido de melhorar a capacitação dos avaliadores para o entendimento desse processo não só em termos de sua articulação com o Sistema Nacional de Avaliação mas

também da sua desejável sintonia com a realidade institucional das IES; faltou-lhe ainda selecionar mais avaliadores que tivessem experiência em processos de gestão e de avaliação; também faltou fazer uma revisão do instrumento de avaliação, para aperfeiçoar os indicadores e a metodologia dos cálculos finais das três dimensões.

O ENC se inscreve na lógica dos exames, provas ou testes de larga escala utilizados para verificar aquisições de conteúdos ou medir competências dos estudantes. Dentre as muitas críticas que lhe são feitas, dentre as quais são aqui mencionadas algumas, uma se refere à sua pretensão de, mediante os resultados dos alunos nos exames, indicar a qualidade de um curso. Outras críticas se fundamentam na própria teoria da avaliação, segundo a qual esses instrumentos de verificação de rendimentos ou de produtos – exames ou testes - não chegam a ser uma avaliação propriamente dita, pois em geral se limitam a fazer verificações ou mensurações. Para a grande maioria dos teóricos da avaliação, a medida e outros instrumentos de verificação e controle não são plena e propriamente avaliação, embora possam fazer parte dela. Além disso, aplicados isoladamente, os exames não podem ser considerados avaliação de aprendizagem, mas quanto muito verificação de desempenho de estudantes em uma dada circunstância. Não captam os valores agregados e, então, não permitem compreender as evoluções dos estudantes e tampouco dos cursos. Reduzem o âmbito da educação superior ao ensino, sem pôr em questão os significados da formação e da responsabilidade social das IES. Têm o agravante de não se articularem aos demais instrumentos de avaliação. Esse instrumento de verificação e mensuração é bastante útil para incrementar regimes de competição e fortalecimento de interesses individuais, porém não para alimentar a solidariedade e a cooperação.

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



## PARTE II

### PROPOSTA PARA UMA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

#### 1. Sistema Nacional de avaliação da Educação Superior (SINAES)

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

Esta proposta de um “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior” (SINAES) busca assegurar, entre outras coisas, a integração das dimensões internas e externas, particular e global, somativo e formativo, quantitativo e qualitativo e os diversos objetos e objetivos da avaliação. O sistema de avaliação deve articular, de forma coerente, concepções, objetivos, metodologias, práticas, agentes da comunidade acadêmica e de instâncias do governo. Resguardadas as especificidades, os graus de autoridade e as responsabilidades de cada grupo de agentes, o sistema de avaliação é uma construção a ser assumida coletivamente, com funções de informação para tomadas de decisão de caráter político, pedagógico e administrativo, melhoria institucional, autorregulação, emancipação, elevação da capacidade educativa e do cumprimento das demais funções públicas.

Além da idéia de integração e de articulação, é também central no conceito deste sistema a participação. A exigência ética própria dos processos educacionais conchama a todos os agentes da comunidade de educação superior, das instâncias institucionais, governamentais e membros concernidos da sociedade, a se envolverem nas ações avaliativas, respeitados os papéis, as especificidades e as competências científicas, profissionais, formais, políticas, administrativas das distintas categorias. Nesse sentido, a avaliação é irrecusável não só por razões técnico-administrativas e de adequação às exigências legais, mas sobretudo pelo imperativo ético da construção e consolidação das instituições e do sistema de educação superior com alto valor científico e social. Todas as instituições, independente de suas formas organizacionais, dependência administrativa e natureza jurídica, e, idealmente, todos os membros da comunidade educativa – professores, estudantes, funcionários, ex-alunos e outros grupos sociais concernidos – devem se envolver, juntamente com os representantes do governo, nos processos avaliativos, realizando ações coletivamente legitimadas.

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

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

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

Esta concepção procura articular a avaliação interna à avaliação externa, a comunidade acadêmica com membros da sociedade, as instâncias institucionais com as nacionais e internacionais. Igualmente importante é ressaltar que um sistema de avalia-

ção como o aqui proposto opera com as idéias da solidariedade e da cooperação intra e inter-institucional, e não com a ideologia da competitividade, da concorrência e do sucesso individual. Não menos importante é destacar que esse sistema se vincula à idéia de educação como bem social, e não como mercadoria. Em outras palavras, a avaliação assim entendida ajuda a construir uma concepção de educação superior socialmente comprometida em seus objetivos e funções. Estas idéias serão mais desenvolvidas nas páginas seguintes.

## 2. Princípios e Critérios

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

### Educação é um direito social e dever do Estado

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

### Valores sociais historicamente determinados

As instituições de educação superior devem solidariamente produzir os meios para o desenvolvimento sustentado do país e a formação dos cidadãos de uma dada sociedade, de acordo com as pautas valorativas hegemônicas nas relações de forças sociais e políticas de um determinado momento histórico. Isso é importante para orientar os sentidos da avaliação da formação e da produção de conhecimentos e nos remete a uma concepção de qualidade e de relevância social. Dois dos mais importantes critérios da qualidade da educação superior consistem na relevância da formação e da produção de conhecimentos para o desenvolvimento do conjunto da população e para o avanço da ciência, e na sua eficácia para fortalecer as preferências éticas e políticas dominantes em um determinado momento histórico. Para o cumprimento das responsabilidades sociais que lhe são historicamente determinadas, a instituição educativa precisa de liberdade especialmente para criar, pensar, criticar, aprender, produzir co-

nhcimentos e, enfim, educar. A autonomia não é o contraponto, mas, sim, uma das condições da avaliação.

### Regulação e controle

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

### Prática social com objetivos educativos

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

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

socialmente os significados e práticas da filosofia, política e ética educativas, enfim, produzir sentidos.

A avaliação é essencialmente educativa, portanto formativa, sem que para isso deixe de utilizar também instrumentos e procedimentos de controle. É um projeto, pois se trata de movimento que, examinando e julgando o passado e o presente, visa promover transformações, ou seja, tem o futuro em perspectiva. É uma construção social, pois não é um já-dado de propriedade exclusiva de algum ente em particular e para benefícios de setores restritos, e sim um processo a ser concebido e executado coletivamente, buscando sempre atender a interesses coletivos.

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

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

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

Há uma enorme diversificação na educação superior brasileira. Seja por iniciativa própria ou mais fortemente por desafios impostos pelos governos, por organismos multilaterais, pelo mercado ou por setores difusos da sociedade, as instituições de educação superior hoje se vêem pressionadas a dedicar-se a aspectos tão diferentes quanto importantes, contraditórios ou não, como a produção de tecnologia de ponta e a capacitação para o trabalho em profissões antigas e novas, a formação de cidadãos reflexivos e críticos, mas também profissionais empreendedores, inovação tecnológica para a grande indústria e de baixo custo para pequenas empresas, juntamente com a preservação da alta cultura e da cultura popular, educação continuada e atendimento de demandas imediatas, desenvolvimento da consciência de nacionalidade e ao mesmo tempo inserção ativa no mundo globalizado, atendimento a carências educacionais e de saúde da população e pressão pelo sucesso individual e tantas outras demandas e exigências distintas e muitas vezes antagônicas.

A diversificação institucional, bem como a crise de identidade da educação superior, por uma parte se explicam pela necessidade de criar instituições com diferentes formas e concepções e, por outro lado, pela dificuldade de atender satisfatoriamente a todas essas exigências e aos múltiplos desafios gestados neste período histórico. A regulação da educação e a avaliação educativa devem ter em conta que a uma instituição em particular é praticamente impossível oferecer respostas qualificadas a todas essas demandas, mas é importante que o conjunto das instituições, solidariamente, seja capaz de atender ao menos às demandas prioritárias para amplos e diferentes setores da sociedade. A avaliação da educação superior deve ter uma concepção tal que atenda ao critério da diversidade institucional; deve contribuir para a construção de uma política e de uma ética de educação superior em que sejam respeitados o pluralismo, a alteridade, as diferenças institucionais, mas também o espírito de solidariedade e de cooperação.

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

A identidade institucional não é um já-dado; é uma construção que tem a ver com a história, as condições de produção, os valores e objetivos da comunidade, as demandas concretas, as relações interpessoais. Portanto, a avaliação deve estabelecer um elo de ligação entre o específico institucional e o sistema de educação superior. O respeito à identidade não significa isolamento institucional, e sim condição para a solidariedade interinstitucional.

### Globalidade

O princípio da globalidade vale tanto para um sistema de avaliação em nível superior – as diversas modalidades avaliativas – quanto para os processos de avaliação que se realizam em cada instituição. Em nível de Estado, os diversos instrumentos de regulação e de avaliação devem se articular em um sistema integrado conceitual e praticamente, para a realização de uma consistente política de educação superior. O estado deve implementar os instrumentos avaliativos que possibilitem uma visão global do sistema, visando tanto à regulação quanto à implementação de medidas e ações de melhoramento. Os processos de avaliação nas instituições devem integrar diversos procedimentos e instrumentos, na forma de estudos, discussões, juízos de valor a respeito de todas as dimensões e estruturas institucionais. Essas ações avaliativas podem ter como objeto aspectos determinados, como a administração, a docência, a pesquisa, as relações com a sociedade, a vida comunitária, as unidades, os cursos, os programas etc., mas jamais podem perder de vista a perspectiva da globalidade. Os processos avaliativos precisam construir a globalidade e a integração relativamente aos sujeitos e

ao objeto. A redução do fenômeno complexo e multidimensional da avaliação a um só ou a poucos de seus aspectos, sem articulação, traz o risco de passar a idéia de que a avaliação se reduz a cada um desses instrumentos, em geral dedicados a medir, quantificar e comparar. A repetição dessa prática acaba criando uma cultura que desfigura a avaliação, reduz as dúvidas, ambigüidades e inovações a favor do simplismo do certo ou errado. A perspectiva da globalidade, ao contrário, traz consigo a idéia de integração das partes em um todo coerente. Compreender esse todo, com todos os limites de qualquer compreensão humana, só é possível mediante procedimentos conceituais e metodológicos complexos. Por isso, a avaliação deve ser entendida como multidimensional e polissêmica - pois a educação enquanto fenômeno humano também o é - porém, tendo articuladas as suas diversas dimensões e sentidos. A busca da integração e da globalidade é central para a construção de um sistema de avaliação, tanto nas dimensões internas e institucionais, quanto nas suas manifestações externas e de sistema.

### Legitimidade

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

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

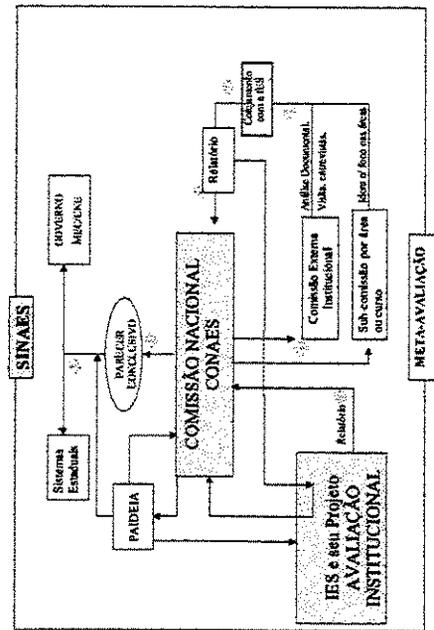
Os processos de avaliação se movem dentro de um marco ético, em que devem estar garantidos alguns critérios: liberdade no debate argumentativo, negociação, solidariedade (cooperação), eqüidade (tratamento justo e adequado), compromisso com o conhecimento, com os valores socialmente distinguidos e com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

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

**Em síntese**, a avaliação da Educação Superior deve apresentar, como marcas essenciais, dentre outras, as seguintes características: justiça, rigor, efetividade, integração, globalidade, participação, eficácia formativa, efetividade social, flexibilidade, credibilidade, legitimidade, institucionalidade, continuidade, respeito à identidade institucional, sistematização. Desta forma, o SINAES proposto neste documento deve efetivamente constituir-se em uma ampliação dos âmbitos, objetos, procedimentos e instrumentos de avaliação para além dos atualmente praticados, procurando sempre assegurar a integração, a participação, a globalidade, a relevância científica e social, a articulação da regulação com a emancipação, do institucional com o sistêmico. Tendo em vista essencialmente melhorar o cumprimento da responsabilidade social e científica das instituições em particular e da Educação Superior em seu conjunto, o SINAES propõe-se a incorporar aos processos avaliativos todos os agentes, todas as dimensões e instâncias das IES, respeitados os papéis específicos dos participantes, a identidade e a missão de cada uma delas.

### 3. Concepção, desenho e operacionalização do SINAES

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



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

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

- a) O objeto de análise é o conjunto de dimensões, estruturas, relações, atividades, funções e finalidades de uma IES; dentre outros aspectos, ensino-pesquisa-extensão, administração, responsabilidade e compromissos sociais, formação etc.
- b) Os sujeitos da avaliação são os conjuntos de professores, estudantes, funcionários e membros da comunidade externa especialmente convidados ou designados.
- c) Os processos avaliativos seguem os procedimentos institucionais e se utilizam da infra-estrutura da própria instituição.

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

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

### 3.1.1 Objetos e objetivos da avaliação institucional

O trabalho pedagógico e científico, em seu sentido técnico e formativo, e as atividades mais diretamente vinculadas aos compromissos sociais da instituição são o foco

central da avaliação, tanto na dimensão interna quanto na externa. Porém, para um melhor conhecimento dessa dimensão acadêmica, filosófica e política da formação em sentido amplo, também é necessário compreender as relações sociais e as condições de trabalho, a eficiência administrativa e a eficácia dos processos interpessoais que se desenvolvem nas distintas instâncias. Também é imprescindível conhecer as condições de sustentabilidade e continuidade e todos os dados importantes da infraestrutura, especialmente aqueles mais diretamente relacionados com a pesquisa e com o ensino, como laboratórios, bibliotecas, equipamentos, instrumentos técnicos etc., sem nunca perder de vista as finalidades e objetivos primordiais da instituição educativa. É também de enorme importância a apreciação crítica dos fluxos de informação, bem como a análise do funcionamento das câmaras, conselhos, comissões e outras estruturas colegiadas da instituição.

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

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

### 3.1.2 Funções da avaliação institucional

Os processos avaliativos conduzidos individualmente pelas instituições também se vincularão a funções de regulação e de auto-regulação. Esses processos são básicos e, portanto, obrigatórios para que a instituição se integre formalmente ao sistema de educação superior, cumprindo as exigências concernentes a autorizações de fun-

cionamento, credenciamento, recredenciamento, transformações e demais instrumentos legais. Em outras palavras, a auto-avaliação será o instrumento básico obrigatório e imprescindível para todos os atos de regulação, cujo exercício é prerrogativa do Estado. Por outro lado, toda regulação se fará de modo articulado à auto-avaliação.

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

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

### 3.2 Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES: órgão coordenador e supervisor do SINAES

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

Há hoje amplo reconhecimento de que é prerrogativa do poder público assegurar a qualidade do ensino superior, cabendo-lhe não somente estabelecer diretrizes e patamares, mas também acompanhar e supervisionar o processo que ocorre no sistema de educação superior e nas instituições, estimular a correção de rumos através da meta-

avaliação, isto é, avaliar o processo de avaliação em curso, informar a sociedade e tomar as providências recomendáveis, quando couber.

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

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

### 3.2.1. Competências da CONAES:

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

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

### 3.2.2 Constituição e mandato da CONAES

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

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

A nomeação dos membros será feita pelo Presidente da República, por indicação do ministro da educação.

A CONAES elaborará o seu regimento, a ser aprovado pelo MEC, e deverá reunir-se, ordinariamente, pelo menos, a cada mês durante cinco dias. O regimento

deverá prever mecanismos de acompanhamento de seus trabalhos e consulta à comunidade acadêmica e à sociedade.

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

### 3.3 Procedimentos Metodológicos da Avaliação Institucional

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

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

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

#### 3.3.1 Auto-avaliação das IES

O ponto de partida dos processos que constituem o sistema avaliativo se situa em cada instituição de educação superior. De acordo com lineamentos gerais e indica-

dores comuns, propostos mais adiante, e de outras decisões específicas, cada instituição realizará uma auto-avaliação, que se completa a cada três anos, e que será o primeiro instrumento a ser incorporado ao conjunto de instrumentos constitutivos do processo global de regulação e avaliação. O processo de auto-avaliação é de responsabilidade de cada instituição, que buscará obter a mais ampla e efetiva participação da comunidade interna nas discussões e estudos, sendo recomendável que nesse processo também conte, a seu critério, com a colaboração de membros da comunidade externa, especialmente de ex-alunos e representantes daqueles setores sociais mais diretamente envolvidos com a IES.

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

A auto-avaliação articula vários instrumentos:

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

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

A auto-avaliação será realizada pela comunidade acadêmica interna, com a colaboração da comunidade externa, tanto de outras IES quanto de setores da sociedade organizada. Deve contar com ampla participação da comunidade interna, a quem, segundo decisões e normas estabelecidas institucionalmente, cabe definir o objeto, procedimentos, objetivos e usos do processo avaliativo, para compreensão e aprofundamento dos compromissos fundamentais da IES, levando em conta os lineamentos gerais e o roteiro básico elaborado pela CONAES. Destas ações resultará um conjunto estruturado de informações que permita uma imagem global dos processos sociais, pedagógicos e científicos da instituição e sobretudo identifique as causalidades dos problemas, as possibilidades e as potencialidades para melhorar e fortalecer a instituição. A ênfase deve ser dada aos processos de ensino, pesquisa e extensão, sempre que possível de forma integrada, mas tendo em vista a concepção de formação e de

responsabilidade social nos termos definidos pelo Projeto Pedagógico Institucional (PPI). Também em função da formação e da responsabilidade pública é que devem ser avaliadas a gestão e a infraestrutura.

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

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

#### Comissões institucionais de avaliação.

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

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

### 3.3.2 Avaliação Externa organizada do CONAES

Uma vez realizado um significativo processo de auto-avaliação e consolidado um relatório consistente, detalhado e aprovado por suas instâncias superiores, a IES se submete a uma avaliação externa. Essa avaliação é feita por membros externos, pertencentes à comunidade acadêmica e científica, reconhecidos pelas suas capacidades em suas áreas e portadores de ampla compreensão das instituições universitárias nacionais e internacionais, designados pela CONAES. A quantidade e os formatos dessa(s) comissão(ões) depende do tamanho e dos perfis da instituição ou sua organização acadêmico-administrativa, a critério da CONAES. Para uma instituição pequena e de estrutura simples, poderá bastar uma única comissão, recomendando-se que haja especialistas em todos os cursos que estejam sendo avaliados. No caso de instituições maiores e mais complexas, como as universidades, se fazem necessárias diversas comissões, constituídas por áreas de conhecimento ou por Centros e atendendo aos princípios da interdisciplinaridade e da globalidade.

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

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

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

É recomendável que as comissões externas avaliem o conjunto de análises, estudos, pesquisas, discussões, informações, instalações, recursos humanos e materiais, elementos quantitativos e qualitativos de cada área, faculdade, departamento e curso em seus aspectos particulares e específicos, porém sempre relacionados com as estruturas acadêmico-científicas e administrativas mais amplas da IES. A atenção deve voltar-se a cada parte especificamente, porém também à relação dessa parte com a totalidade. Nesse sentido, é imprescindível que as comissões externas mantenham um forte sentido de interdisciplinaridade e de amplo conhecimento dos problemas de educação superior.

As Comissões externas deverão explicitar, em seus relatórios, os juízos de valor a respeito do global institucional e também, de modo particular, dos diversos aspectos

e partes da IES. De modo preciso, indicarão os eventuais problemas detectados em alguns cursos e farão as recomendações para a superação das falhas e o aperfeiçoamento institucional. As recomendações e medidas sugeridas deverão ser consideradas pelas instituições e pelo governo, no que respectivamente couber.

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

#### **Comissões de avaliação externa**

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

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

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

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

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

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

d) Elaboração de um relatório, contendo as principais idéias que obtiveram acordo entre os membros da comissão externa. A redação final e definitiva do relatório da comissão externa deve ser feita em um tempo máximo de um mês após a visita. Esse relatório deve conter os juízos de valor a respeito das atividades e condições reais de trabalho da IES/faculdade/área/curso e as propostas e sugestões para a superação das dificuldades e fragilidades institucionais. Não deve apresentar somente uma visão des-

critiva da situação avaliada; deve oferecer também uma pauta de políticas para a transformação da instituição. Ao final da visita, a Comissão externa discutirá com os membros da comunidade interna e externa as linhas gerais de suas observações.

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

Os relatórios das Comissões externas constituídas pela CONAES, tendo por base a análise do relatório da instituição avaliada e demais documentos disponibilizados e as visitas e entrevistas *in loco*, devem ser dossiês completos e detalhados, para efetivamente servirem aos principais interessados: a população, o MEC, a IES e a comunidade acadêmica e científica em geral. Os relatórios devem conter necessariamente uma análise dos pontos fortes, das principais carências e também das possibilidades e potencialidades da instituição. Deverão fazer recomendações explícitas às próprias instituições e aos órgãos do MEC, responsáveis pela consolidação do sistema de Educação Superior e por processos de regulação e de avaliação (CNE, SESu, INEP, CAPES e SEMTEC). Os relatórios deverão conter recomendações explícitas para o aperfeiçoamento institucional e também apresentar pareceres precisos a respeito das matérias de regulação, como nos casos de reconhecimento, credenciamento, recredenciamento, transformação etc. Se detectados aspectos que mereçam uma atenção especial, por exemplo, em um curso, seja por questões negativas ou excepcionalmente positivas, deve ser sugerida a constituição de uma outra comissão específica (ou mais de uma) para visita ao, e análise detalhada do curso identificado.

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

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

A avaliação externa, coordenada pela CONAES com a participação efetiva da comunidade acadêmica, é também um importante instrumento cognitivo, crítico e organizador, juntamente e coerentemente com a auto-avaliação. Ela exige a organização, a sistematização e o inter-relacionamento do conjunto de informações, de dados quantitativos, de juízos de valor sobre a qualidade das práticas e da produção teórica de toda a instituição que está sendo avaliada. Por isso, as ações combinadas de avaliação interna e externa são processos importantes de discussão e de reflexão sobre os

grandes temas de política pedagógica, científica e tecnológica. São igualmente fundamentais para a tomada de decisão com vistas ao fortalecimento e ao re-direcionamento de ações relativas à auto-regulação e à regulação estatal.

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

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

#### Continuidade do processo: novo ciclo de avaliação

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

#### 3.3.3 Meta-avaliação: retroalimentação do sistema

Os processos de avaliação interna e os da externa devem ser constantemente avaliados, tanto pelas próprias IES quanto pelo MEC. As análises dos processos de avaliação e as recomendações específicas daí derivadas devem fazer parte dos respectivos relatórios. De modo especial, cada novo ciclo avaliativo deve levar em conta os acertos e eventuais equívocos do processo anterior. Por sua vez, a CONAES fará suas recomendações para o contínuo aperfeiçoamento dos processos de avaliação, buscando verificar questões como a sua adequação à complexidade institucional e à diversidade

do sistema, a utilidade das recomendações para o aperfeiçoamento das instituições e a melhoria da qualidade acadêmica, a viabilidade dos métodos e instrumentos utilizados, a justeza e a confiabilidade dos resultados, entre outros.

### 3.4 Processos e Bases de Informação

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

O desenvolvimento dos processos formativos e as dinâmicas artísticas, científicas e tecnológicas de cada área do conhecimento serão avaliadas mediante processo aqui denominado PAIDEIA. Este processo prioriza o enfoque de movimento e de integração, buscando compreender não só o “estado da arte” em um determinado momento, mas, em especial, as dinâmicas e valores agregados em cada área do conhecimento. Desta forma, por exemplo, o PAIDEIA não se ocupa somente com a construção e a reprodução dos conhecimentos, mas também e principalmente com a relação de professores e estudantes com as ciências, as tecnologias e as artes, tanto em seus aspectos intrínsecos, como extrínsecos e sociais. Assim, o PAIDEIA se preocupa com as dinâmicas da formação, que deve ser crítica e criativa, do desenvolvimento e da inovação em cada área, considerando a interdisciplinaridade, as relações de fronteira, o significado social da formação, o valor público dos conhecimentos, os avanços das ciências, tecnologias e artes, na perspectiva da educação continuada e das exigências de toda ordem, que se renovam e que se complexificam a cada ano.

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

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

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

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

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

O PAIDEIA será aplicado:

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

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

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

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

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

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

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

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

- Conteúdos básicos dos currículos da área;
- Formação, considerando o desenvolvimento do pensamento crítico e da atitude científica, a compreensão da complexidade e das novas tecnologias, a valorização da dimensão ética, a capacitação profissional e a educação continuada;
- Ações, estruturas e programas institucionais que favoreçam os intercâmbios, a cooperação, a articulação, a inter e a multidisciplinaridade, tendo em vista a área e as demais ciências;
- Compromissos da instituição e curso com o desenvolvimento da democracia e a superação de problemas da população;
- Compromissos e práticas do corpo docente quanto ao planejamento, ao clima psico-social, ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem, aos resultados do trabalho docente, à preparação teórica e prática, à comunicação, à relação com os alunos, ao interesse pela formação integral, etc.;
- Coerência do currículo (conteúdos, práticas, atitudes, estruturas) com o Projeto Pedagógico do Curso;
- Adesão dos estudantes aos processos inovadores e relação com a proposta pedagógica da IES e do Curso;

- Políticas e práticas institucionais que favoreçam a participação do estudante em atividades (administrativas, políticas, pedagógicas, culturais, científicas) conjuntas com os professores e de intervenção social.

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

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

#### 3.4.2 Censo da Educação Superior

O Censo, conforme destacado anteriormente, é um instrumento independente que carrega um grande potencial informativo, podendo trazer importantes elementos de reflexão para a comunidade acadêmica, o Estado e a população em geral. Por isso, é desejável que os instrumentos de coleta de informações censitárias integrem também os processos de avaliação institucional, oferecendo elementos úteis à compreensão da instituição e do sistema. Os dados do Censo também farão parte do conjunto de análises e estudos da avaliação institucional interna e externa, contribuindo para a construção de dossiês institucionais e de cursos a serem publicizados no Cadastro das Instituições de Educação Superior.

#### 3.4.3 Cadastro de Perfil Institucional

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

#### 3.5 Relatório da auto-avaliação nas dimensões interna e externa

Com base nesse roteiro de análise e considerando criticamente todos os instrumentos que constituem articuladamente a auto-avaliação, em suas dimensões interna, externa e de re-avaliação, as instituições preparam um detalhado e criterioso relatório. Este relatório deve fazer um amplo balanço crítico de todos os aspectos avaliados, consolidar objetivamente as informações relevantes, organizar todos os dados significati-

vos e emitir os juízos de valor, resultantes das análises e debates realizados pela comunidade, sobre as suas atividades, situações, condições de processo e produtos, enfim, sobre todos os aspectos avaliados. O relatório, depois de passar por discussões nas diversas instâncias internas e externas da avaliação, deve ser formalmente aprovado pelo colegiado superior da instituição e oficialmente encaminhado à Comissão Nacional de Avaliação, do MEC.

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

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

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

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

- Descrever a função central que a instituição se propõe a cumprir, segundo o projeto institucional.
- Analisar as práticas institucionais que concretizam a função central da instituição, identificando principais resultados, dificuldades, carências, possibilidades e potencialidades.

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

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

- Avaliar a coerência (ou incoerência) da constituição e da formação do corpo docente com as funções essenciais da instituição.
- Avaliar as formas e a intensidade do envolvimento dos professores no cumprimento dos principais objetivos institucionais.
- Identificar e avaliar as políticas de formação continuada dos professores, mencionando quando for o caso os incentivos claramente estabelecidos na carreira docente e as principais carências e dificuldades.
- Avaliar a articulação/desarticulação entre professores das diferentes disciplinas, dos distintos departamentos, cursos, centros ou áreas.
- Políticas de capacitação contínua do corpo docente que estimulam as práticas de pesquisa e de reflexão individual e coletiva sobre a própria atividade.

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

- Avaliar a equidade da instituição relativamente a suas políticas de acesso, seleção e permanência de alunos.
- Avaliar a responsabilidade social da instituição relativamente a suas políticas de abertura e ampliação de vagas, considerando se respondem a critérios de necessidades definidas pelas políticas públicas e pelo desenvolvimento das ciências, letras e artes ou a demandas de mercado.
- Examinar criticamente o conjunto das atividades e recursos institucionais em geral em termos do favorecimento também da autoformação do estudante.
- Identificar e avaliar as medidas institucionais para incentivar a participação dos egressos na vida da instituição.
- Identificar e avaliar os principais indicadores da qualidade de vida estudantil no espaço institucional (lazer, cultura, atendimento à saúde, facilidade de acesso a pessoas, equipamentos e dependências físicas, participação na vida política, qualidade das relações humanas, condições ambientais...).
- Examinar criticamente a situação de trabalho dos egressos e eventuais interferências disso nas atividades institucionais.
- Avaliar a efetiva participação dos estudantes juntamente com os professores em atividades de ensino, pesquisa e extensão (modalidades, objetivos, incentivos para a criação de empresas-júnior e outros projetos conjuntos).

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

- Avaliar a coerência (ou incoerência) da constituição e da formação do corpo de servidores técnico-administrativos com as funções essenciais da instituição.
- Avaliar as formas e a intensidade do envolvimento dos servidores no cumprimento dos principais objetivos institucionais.
- Identificar e avaliar as políticas de formação continuada dos servidores, mencionando, quando for o caso, os incentivos claramente estabelecidos na carreira e as principais carências e dificuldades.

- Avaliar o desempenho geral profissional dos servidores técnico-administrativos.
- Avaliar formas de ingresso e progressão na carreira.
- Avaliar programas que tenham como compromisso melhorar a qualidade de vida do servidor.

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

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

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

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

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

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

em organizações sindicais e partidos, conhecimento dos códigos da vida social, inclusão social de setores marginalizados...

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

- Avaliar os principais elementos da infra-estrutura, considerando se correspondem às necessidades institucionais, tendo em vista os propósitos oficiais que dizem respeito às funções públicas da instituição.
- Avaliar se há políticas formalmente estabelecidas para a adequação da infraestrutura aos fins, em relação à utilização dos equipamentos, bibliotecas, hospitais, restaurantes, laboratórios, campos experimentais, áreas esportivas e de lazer, espaços livres etc.

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

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

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

## 5. O SINAES e as funções regulatórias do Poder Público

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

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

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

Com base nestas premissas, torna-se imperiosa uma re-orientação da política regulatória da educação superior e seus meios.

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

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

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

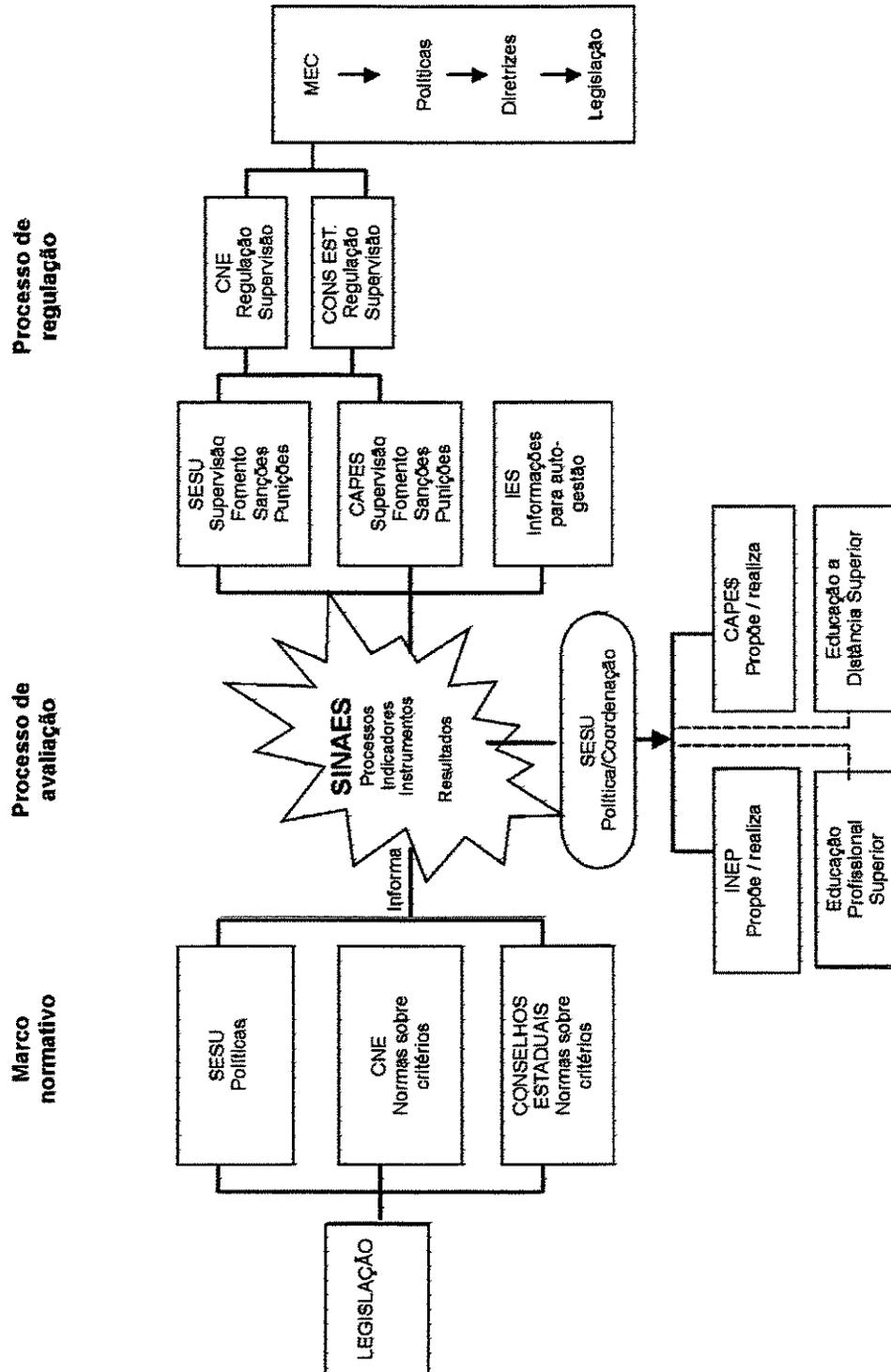
Toda regulação, independentemente do setor a que se refira, precisa lidar com regras de entrada, regras de permanência e regras de saída em um sistema. Obviamente, cada momento destes refere-se a responsabilidades, condições e exigências distintas, e exige processos de avaliação diferenciados.

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

Com efeito, reza a LDB que a autorização, reconhecimento e credenciamento dos cursos e instituições se dará por prazos determinados. Assim sendo, seja pelo prazo a ser apostado a cada ato e efeito de autorização ou de reconhecimento de cursos ou de credenciamento e recredenciamento de instituições, ou ainda pela própria relação gradual que guardam entre si estes processos, depreende-se que o processo regulatório precisa ter estabelecidas as três etapas - de entrada, permanência e “saída” - e ser norteado por diretrizes explícitas.

Dada a natureza da atividade educativa, os compromissos e as expectativas sociais e individuais que são inerentes aos direitos e deveres nela consubstanciados, o processo de entrada no sistema, ou seja de autorização de funcionamento de um curso e de credenciamento de uma instituição de educação superior, é crucial. Em razão disso, há que alterar substancialmente a forma como vem sendo concebida e organizada. A autorização, porta de entrada, entendida como um processo e não como um ato, será constituída por vários passos, complementares entre si. O primeiro deles, conducente à

Figura 2



autorização inicial, é o de análise da proposta e avaliação preliminar, com verificação "in loco" das condições institucionais para o funcionamento dos cursos propostos. Por conseguinte, com o ato de autorização de cursos em uma nova instituição de educação superior procede-se a autorização inicial desta, com todos os seus atributos – e não o seu credenciamento ou o da organização sua proponente, instituidora ou mantenedora. No caso de autorização de curso em instituição já credenciada, valerá também o exame das condições de funcionamento credenciadas e das exigidas para o novo curso.

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

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

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

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

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

Residem aqui fundamentais definições de política pública, caracterizadas por quatro marcos centrais. Primeiro, a autorização passa a ser um processo temporário que antecede o reconhecimento de cursos e o credenciamento da instituição; neste período, uma IES funcionará a título experimental, precário, sob mais atenta supervisão da SESU. Segundo, o foco para a avaliação e da supervisão passa a estar nas instituições. Terceiro, o PDI ganha renovada força, posto que deve ser revisto ao final do terceiro ano, à luz da experiência no período que separa a autorização inicial do reconhe-

cimento de cursos e do credenciamento institucional, caracterizando-se, portanto, como documento constituído por intenções, análise da experiência e auto-crítica, deixando de ser, como hoje, apenas uma carta de intenções. Quarto, o prazo para a primeira avaliação periódica, a contar do início do funcionamento, passa a ser de até oito anos, data a partir da qual obedecerá a ciclos temporais com posterior definição.

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

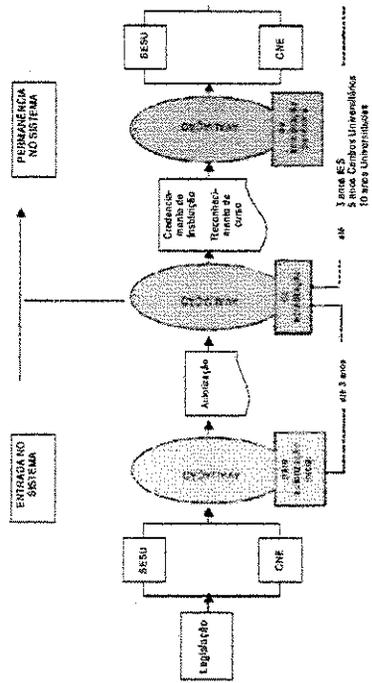
Cabe ainda indicar que os mecanismos e ações contidas nestes processos iniciais, todos essencialmente regulatórios, a cargo da SESU, serão complementados pelo apoio técnico do INEP. A visita inicial, de foco institucional, será realizada por comissão constituída por três técnicos, dois do cadastro do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

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

A IES requerente deverá arcar com os custos de todo o processo, caracterizado por avaliação e supervisão contínua, além de pelo menos duas visitas – a inicial e a de reconhecimento e credenciamento, no terceiro ano de funcionamento.

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

Figura 3



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