



SCS Qd. 7 Bl. "A" Sala 526 - Ed. Torre do Pátio Brasil Shopping - Brasília - CEP 70.307-901 - Fone: (61) 3322.3252

www.forumensinosuperior.org.br



Sistema de Avaliação da Educação Superior: processo de melhoria ou punição?

Profa. Dra. Iara de Xavier

TRAJETÓRIA DA AVALIAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

- CAPES – avaliação da pós-graduação *stricto sensu* – 1976.
- PARU - Programa de Avaliação da Reforma Universitária – 1983.
- GERES – Grupo Executivo para Reforma da Educação Superior – 1985.
- PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – 1993.
- Exame Nacional de Cursos – PROVÃO (26 áreas de conhecimento de graduação participaram do ENC de 1996 a 2003); Avaliação das Condições de Oferta e Avaliação dos Centros Universitários - 1995 a 2003.
- SINAES – 2004.



LEI DO SINAES Nº. 10.861/2004

Lei, promulgada em 14/4/2004, que institui o SINAES, retoma a proposta de construir um sistema de avaliação, com metodologias qualitativas e quantitativas, para que seus resultados orientassem a regulação e, conseqüentemente, as políticas públicas para a educação superior.

Além de preconizar a articulação da regulação e da avaliação, trouxe em seu bojo princípios indispensáveis como o **respeito à diversidade e às características das diferentes IES.**

10 Dimensões



SINAES

Sistemática de avaliação estabelecida pelo SINAES é constituída com base em **três processos integrados de avaliação:**

- **Avaliação de Instituições (auto-avaliação e avaliação externa).**
- **Avaliação dos Cursos de Graduação.**
- **Avaliação do Desempenho dos Estudantes (ENADE).**

Sistemática de avaliação – SINAES – complexa e não permite neutralidade por parte dos atores envolvidos



SINAES

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

(.....)

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



DO ENC À LEI DO SINAES N.º. 10.861/2004

As críticas ao ENC, aplicado em 26 cursos no período de 1996 a 2003, foram contundentes.

Se o ENC teve o mérito de colocar a questão da qualidade da educação superior na pauta de discussão, perdeu-o ao avaliar a qualidade dos cursos pelo desempenho dos alunos que os concluíam em um exame nacional comum, que desconsiderou as diferentes orientações das instituições, as suas missões e os seus contextos e, principalmente, os conhecimentos e habilidades dos alunos, trazidos da educação básica.

Outra crítica foi a divulgação dos seus resultados na mídia, sob a forma de *ranking*, interpretado genericamente pelos leitores como cursos de boas e más instituições.



DECRETO FEDERAL Nº. 5.773/2006

- **Regulação será realizada por meio de atos administrativos autorizativos do funcionamento de instituições de educação superior e de cursos de graduação e seqüenciais.**
- **Supervisão será realizada a fim de zelar pela conformidade da oferta de educação superior no sistema federal de ensino com a legislação aplicável.**
- **Avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES - constituirá referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade.**



EDUCAÇÃO SUPERIOR AVALIAÇÃO

Quando a ...

Concepção de avaliação aponta para linha de punição e controle, a sua interface com a regulação será intensa, podendo haver uma junção de ambos os processos.

Concepção de avaliação aponta para a linha formativa, há que se pensar a regulação como um momento posterior à avaliação, separada desta, ainda que dela dependente.

No que toca à avaliação, seguindo a linha formativa, pode-se considerar que, para muito além do controle, a avaliação deve buscar expandir sua função essencialmente educativa, formativa, pedagógica, pró-ativa e construtiva.



EDUCAÇÃO SUPERIOR AVALIAÇÃO

Em outras palavras, a avaliação deve colocar como foco central de suas preocupações a questão fundamental do sentido social da IES. Deve, basicamente, perguntar sobre os significados sociais de que se reveste a formação promovida nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, ou seja, interrogar sobre os efeitos sociais dos trabalhos produzidos e dos serviços oferecidos.

(...) A avaliação deve perscrutar os sentidos da formação e a quem ela serve; deve pôr em questão o conceito de sociedade que fundamenta a ciência e a prática nos diversos setores institucionais; fundamentalmente e, utilizando-se de várias análises particulares, deve pôr em linha de consideração crítica a missão de cada instituição e sua realização (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 109-110).



DA CONCEPÇÃO À OPERACIONALIZAÇÃO DO SINAES

COMO OPERACIONALIZAR O SINAES?

GARANTINDO:

concepções, princípios, diretrizes, objetivos.....

SINAES COMO POLÍTICA DE ESTADO

LEI N°. 10.861/2004

**MEC TEM CONDIÇÕES PARA OPERACIONALIZAR, NA
ÍNTEGRA, O SINAES?**

DA CONCEPÇÃO À OPERACIONALIZAÇÃO DO SINAES

AVALIAÇÃO É ATIVIDADE FORMATIVA X CONTROLE

Trajetória do SINAES, de 14 de abril de 2004 até o presente momento, compreende os seguintes momentos:

- Criação e Participação: 2004 a 2006.
- Retrocesso: 2007 a julho/2008.
- Indefinição e dos Conceitos/Indicadores: agosto/2008...



MOMENTO DA CRIAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Este momento caracteriza-se pela produção dos insumos necessários à implantação e implementação do SINAES; participação igualitária e equânime dos segmentos que atuam na Educação Superior (ES); envolvimento expressivo da comunidade acadêmica e atuação democrática e respeitosa dos dirigentes do MEC, agindo, principalmente, como mediadores do processo de construção coletiva do SINAES.



MOMENTO DA CRIAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

A marca deste momento é que a avaliação passa a ser considerada como área de conhecimento e não, somente, como uma das atividades do MEC (Regulação, Supervisão e Avaliação).

As avaliações *in loco* assumem as características de momentos de aprendizagem para todos os atores envolvidos nesse processo: dirigentes do MEC; dirigentes das Entidades e das IES; membros das comissões de avaliação designados pelo INEP; membros da comunidade acadêmica (docentes, discentes, técnicos e administrativos) e membros da sociedade.



MOMENTO DA CRIAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

**IMPLANTAÇÃO DAS CPAS E DOS PROJETOS DE
AUTO-AVALIAÇÃO**

**ELABORAÇÃO DOS RELATÓRIOS DE AUTO-AVALIAÇÃO
PELAS CPAS**

**INIBIR A BUROCRATIZAÇÃO
VALORIZAR A AVALIAÇÃO
AGILIZAR OS PROCESSOS
NÃO CRIAR DIFICULDADES PARA VENDER FACILIDADES
DISPENSAR TRATAMENTO RESPEITOSO, ÉTICO,
IGUALITÁRIO E EQUÂNIME A TODAS AS IES E
CIDADÃOS**



MOMENTO DA CRIAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Algumas ações realizadas neste momento do SINAES

- Instalada a CONAES em junho de 2004.
- Publicado, em setembro de 2004, pela CONAES/INEP o documento intitulado **Diretrizes para a Auto-avaliação Institucional**.
- Portaria MEC N°. 9, de 11/02/05, cria a Comissão Técnica de Avaliação (CTA). Primeira Comissão MEC paritária, composta por 13 membros: 3 membros do INEP, 5 docentes do setor público e 5 docentes do setor privado.



MOMENTO DA CRIAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

- **INEP responsável pela operacionalização de todas as finalidades da avaliação (credenciamento e credenciamento de IES, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos) – integração e articulação dos procedimentos, dos avaliadores, dos instrumentos etc.**
- **Parcerias com os Conselhos Estaduais de Educação, com Entidades, Instituições e Fóruns.**
- **Previsão de realização pelo MEC de atividades de meta-avaliação, visando a aprimorar os procedimentos etc.**



MOMENTO DA CRIAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

- Portaria MEC N°. 300, de 30/1/2006, institui o Instrumento de Avaliação de IES, autoria CONAES, CTA/INEP e ForGRAD, para fins de Credenciamento, Recredenciamento e Avaliação Externa das IES.
- Portaria MEC N°. 563, de 21/2/2006, institui o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação, autoria CONAES, CTA/INEP e ForGRAD, para fins de Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento de Cursos de Graduação.
- Implantação e Desenvolvimento de três edições do Enade, com a criação do IDD.

2004: 13 cursos de graduação; 2005: 20 cursos de graduação; 2006: 15 cursos de graduação.



MOMENTO DA CRIAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

- Implantação e implementação, em 2006, pelo INEP dos novos procedimentos e instrumentos de avaliação das IES e dos Cursos de Graduação no contexto do SINAES.
- SINAES imprimiu, pela primeira vez, caráter sistêmico à avaliação da educação superior ao tratar de forma igualitária as modalidades avaliativas que o integram: avaliação institucional (auto-avaliação e avaliação externa), avaliação dos cursos de graduação e avaliação do desempenho dos estudantes.

Resultado da avaliação passa a ser a síntese da integração destas três modalidades

CONHECIMENTO NOVO A SER CONSTRUÍDO COLETIVAMENTE



MOMENTO DE RETROCESSO

Verifica-se que a operacionalização do SINAES vem provocando um afastamento da filosofia inicial que norteou a sua criação.

O único relatório da auto-avaliação institucional solicitado pelo MEC às instituições nunca foi analisado, de modo que estas não tiveram o parecer técnico sobre a condução de seus processos avaliativos. As Comissões de Avaliação do MEC não têm considerado esses relatórios nas suas visitas, limitando-se a verificar a existência formal da CPA e a tomar conhecimento dos relatórios de auto-avaliação, sem analisá-los e validá-los. Tal fato demonstra a descontinuidade desta ação pelo governo.



MOMENTO DE RETROCESSO

Avaliação passa a ser considerada, somente, como uma das atividades do MEC (Regulação, Supervisão e Avaliação), aproximando-se da concepção que avaliar é inspecionar, controlar e verificar conjunto de elementos e aspectos das realidades institucionais e dos cursos de graduação.

O MEC assume, na operacionalização do SINAES, visão fragmentada, classificatória e não participativa de avaliação, bem como as avaliações *in loco* perdem as características de momentos de aprendizagem para todos os atores envolvidos nesse processo.



MOMENTO DE RETROCESSO

- **Avaliação passa a se pautar pelo modelo classificatório e fragmentado, privilegiando o Enade em detrimento das outras modalidades avaliativas que integram o SINAES.**
- **Avaliador assume a função de observador e fiscal do MEC.**
- **Regulação e supervisão assumem posições hegemônicas em relação à avaliação.**
- **Avaliação como atividade burocrática e de controle.**
- **Lentidão nos fluxos e dificuldades para cumprir prazos, cronogramas e agendas.**



MOMENTO DE RETROCESSO

Algumas ações realizadas neste momento do SINAES

- **Decreto N°. 5.773, de 9/5/06, normatiza as funções de regulação, supervisão e avaliação da educação superior, sem garantir as bases do SINAES.**
- **Portaria MEC N°. 1.027, de 15/5/06, cria o banco de avaliadores do SINAES (critérios excludentes, idealizados e preconceituosos) e a CTAA (não paritária e sem consulta prévia às IES e às Entidades).**

MOMENTO DE RETROCESSO

- Portaria Normativa MEC N°. 1, de 10/1/2007, define o calendário de avaliações do Ciclo Avaliativo do SINAES.
- Portaria Normativa MEC N°. 147, de 2/2/2007, normatiza a autorização de cursos de graduação em direito e medicina.
- Portaria Normativa MEC N°. 40, de 12/12/2007, institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação.
Ex: mudança de grupos de avaliação; e-MEC não permite atualização das informações institucionais e de cursos; pagamento da taxa na abertura do processo sem a garantia da realização da avaliação e da conclusão do processo no mesmo ano que a IES efetuou o pagamento (publicação de portarias) etc.



MOMENTO DE RETROCESSO

Portaria Normativa MEC N°. 40, de 12/12/2007.
Ao estabelecer no § 6º, do art. 15 que é vedada à Comissão de Avaliação fazer recomendações ou sugestões às instituições avaliadas ou oferecer qualquer tipo de aconselhamento que influa no resultado da avaliação, houve radicalização na conduta dos avaliadores, que deu margem a atuação pautada mais fortemente em auditoria do que na avaliação.

Assim, a concepção da avaliação do SINAES, enquanto processo construtivo, participativo e acordado, não vem sendo seguida.



MOMENTO DE INDEFINIÇÃO E DOS CONCEITOS/INDICADORES

- **Valorização do Enade em detrimento das outras modalidades avaliativas definidas no SINAES.**
- **Exercícios teóricos aplicados indevidamente e mecanicamente nos processos avaliativos como palavra final do SINAES – Enade, IDD, CPC e IGC.**
- **Mudanças nos protocolos (uso do QSE/2007 como fonte de avaliação) sem comunicado prévio.**
- **Instabilidade administrativa e ausência de modelo de gestão, com mudanças sucessivas de dirigentes (SESu, INEP e Gabinete do Ministro).**



MOMENTO DE INDEFINIÇÃO E DOS CONCEITOS/INDICADORES

MEC

Avalia a qualidade dos cursos pelo desempenho dos alunos em um exame nacional comum, desconsiderando as diferentes orientações das instituições, as suas missões e os seus contextos e, principalmente, os conhecimentos e habilidades dos alunos, trazidos da educação básica.

Divulgação dos resultados do Enade na mídia, sob a forma de *ranking*, interpretado genericamente pelos leitores como cursos de boas e más instituições.



MOMENTO DE INDEFINIÇÃO E DOS CONCEITOS/INDICADORES

■ MEC assume papel de *rankiador* das IES

O MEC, ao justificar a criação do IGC, afirma que “os resultados possibilitam análises comparativas de desempenho por organização acadêmica (universidades, centros universitários e outros), por UF e região geográfica, por categorias administrativas (federais, estaduais, municipais e privadas)”.

Esta postura do MEC valoriza o *ranking* entre as IES, em detrimento dos postulados legais e pedagógicos que regem a educação superior brasileira. Um dos propósitos do SINAES é, prioritariamente, acabar com as listas comparativas e valorizar a qualidade acadêmica.



CONCEITO PRELIMINAR DE CURSO

Resulta da combinação dos componentes:

- **Resultado do Enade – peso 40%.**
- **Indicador de Diferença de Desempenho (IDD) – peso 30%.**
- **Insumos – peso 30%.**
- **Resultado da soma dos resultados do Enade, IDD e Insumos, cada qual com um peso específico – p_1 , p_2 , p_3 que somam 100%.**

Decisão discricionária – sem justificativa técnica ou educacional explícita.



CONCEITO PRELIMINAR DE CURSO

- **Enade – resultado da combinação dos testes aplicados aos estudantes ingressantes e concluintes dos cursos que integram a edição do Enade.**
 - Formação geral – 10 questões.**
 - Formação específica – 30 questões.**
- **IDD – análises estatísticas de regressão com os dados do Enade.**
- **Insumos: Infra-estrutura e instalações físicas; recursos didático-pedagógicos; docentes com doutorado e docentes em tempo integral (pesos variam entre 10.2% a 38.9% dos 30% que eles representam).**



Índice Geral de Cursos da Instituição - IGC

Indicador que sintetiza a qualidade dos cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu* das Instituições de Educação Superior. Essa qualidade é traduzida por meio de conceitos resultantes de modelos matemáticos que agregam realidades, missões, perfis, vocações distintas e até antagônicas, utilizando, inclusive, períodos diferenciados como referência.



IGC

IGC, divulgado em 2008, utilizou os CPCs dos Enades e as respostas dos discentes de graduação nos questionários sócio-econômicos em relação a infra-estrutura e instalações, recursos didático-pedagógicos e corpo docente do período de 2005 a 2007. Para os cursos de mestrados e doutorados foram consideradas as notas da Capes do triênio de 2004 a 2006.



MOMENTO DE INDEFINIÇÃO E DOS CONCEITOS/INDICADORES

Algumas ações realizadas neste momento do SINAES

- **Portaria Normativa MEC N^o. 4, de 5 de agosto de 2008, regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores, para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do SINAES instaurado pela Portaria Normativa N^o. 1, de 2007.**
- **Portaria Normativa N^o 12, de 5 de setembro de 2008
Art. 1o Fica instituído o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC), que consolida informações relativas aos cursos superiores constantes dos cadastros, censo e avaliações oficiais disponíveis no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) e na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).**

MOMENTO DE INDEFINIÇÃO E DOS CONCEITOS/INDICADORES

- Comunicado do INEP às IES com informações sobre as avaliações (datas, nomes dos avaliadores, locais etc) na mesma semana da visita *in loco*.

?

Esse procedimento gera, em todos os envolvidos no processo avaliativo, dúvidas, ansiedades, desconfianças, incertezas, indefinições etc.

Dificulta a logística que a IES tem que proporcionar para que a avaliação aconteça.

MOMENTO DE INDEFINIÇÃO E DOS CONCEITOS/INDICADORES VÁRIOS INSTRUMENTOS COM LÓGICAS DISTINTAS

- Instrumento de Avaliação para Credenciamento de Instituição de Educação Superior – Faculdade / 2008.
- Instrumento de Avaliação Institucional Externa – modalidades presencial e a distância – outubro/2008.
- Instrumento de Avaliação dos Cursos de Graduação – setembro/2008.
- Instrumento de Autorização Bacharelado e Licenciatura 2008.
- **Instrumento de Autorização de Curso Superior de Tecnologia 2008.**
- Instrumento de Autorização de Direito 2008.
- Instrumento de Autorização de Medicina 2008.
- Instrumentos para Avaliação EAD 2008.

para cada indicador, o respectivo referencial mínimo de qualidade



MOMENTO DE INDEFINIÇÃO E DOS CONCEITOS/INDICADORES

Constata-se que nos dois últimos momentos, o MEC abusa da publicação de atos ministeriais, mudando as regras. Este fato tem gerado orientações antagônicas para o mesmo assunto, além de instabilidade por parte dos dirigentes das IES e da comunidade acadêmica em relação à avaliação da educação superior.

X

Política de Estado

QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR?



MOMENTO DE INDEFINIÇÃO E DOS CONCEITOS/INDICADORES

Alarmante.....

Em 7/11/2008, a IES protocoliza no e-MEC processo de abertura de curso de graduação PPC - legislação.

Em 7/3/2009, o MEC altera a legislação e/ou instrumento de avaliação, sem comunicado prévio às IES.

O que ocorrerá?

O que fazer?



EDUCAÇÃO SUPERIOR

Partindo-se do pressuposto de que a Educação deve ser entendida como prática social que pode dinamizar outros processos, oportunizando a construção de sociedade inclusiva e cidadã.

IES é uma instituição social que se relaciona com o conjunto dos sistemas educativo, sociocultural, político e com o Estado, a qualidade da educação superior não pode ser pensada como um fim em si mesmo dissociada da sua inserção histórica e da sua responsabilidade social.

Problema: não é que a avaliação exista, mas a forma como ela é feita e como os resultados são divulgados.



CONSIDERAÇÕES GERAIS

- Finalizando, em abril de 2004, após intenso debate no Congresso Nacional, foi sancionada pelo Presidente da República Luis Ignácio Lula da Silva, a Lei nº 10.861, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).
- Para as Entidades, Instituições e Comunidade Acadêmica trata-se de um marco histórico, pois a avaliação da educação brasileira adquiriu, pela primeira vez, amparada por Lei específica, caráter sistêmico, integrando os momentos e os diferentes instrumentos de avaliação em torno de concepção global única e criando condições mais adequadas para o uso dos resultados nos processos regulatórios.

Cumprimento integral da Lei Nº 10.861/2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação de Ensino Superior.



CONSIDERAÇÕES GERAIS

O Sistema preconizado na Lei está se desintegrando, pois a regulação está se sobrepondo à avaliação. A Lei do SINAES estabelece no parágrafo único do art. 2º que o referencial básico dos processos de regulação e supervisão é o resultado da avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, considerando, inclusive, as propostas da avaliação interna e o uso de seus resultados tanto para indicar formas de qualificar o trabalho na instituição quanto para ser um dos indicadores no processo de avaliação externa.

O ENADE, parte integrante do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), é regulamentado pela Portaria MEC n.º 107, de 22 de julho de 2004 e tem o objetivo de aferir o rendimento dos alunos de graduação em relação aos conteúdos programáticos, suas habilidades e competências, conforme explica o MEC.



CONSIDERAÇÕES GERAIS

Ao estabelecer o resultado do ENADE como o único indicador de qualidade de um curso, o MEC quebra a visão sistêmica da avaliação preconizada na Lei nº 10.861/2004, que institui o SINAES, e especialmente quando emite duas portarias instituindo o CPC e o IGC e comete desrespeito à mesma Lei.

É possível inferir que o sistema de avaliação, preconizado pela Lei nº 10.861/2004 e referendado pelo Decreto nº 5773/2006, exige, para seu cumprimento, a avaliação interna e externa das IES, a avaliação dos cursos de graduação e a avaliação do desempenho dos estudantes.



PONTOS PARA REFLEXÃO

- **Profissionalização da Gestão Acadêmica X Improvisação.**
- **Definição de Agenda Propositiva.**
- **Atuações Técnica e Política dos Dirigentes e da Comunidade Acadêmica.**
- **Criação de Linhas de Fomento para Grupos de Pesquisa e Estudos sobre Avaliação da Educação Superior.**
- **Suspensão, imediata, do CPC e do IGC - Revogar as respectivas Portarias.**



PONTOS PARA REFLEXÃO

- **Operacionalização do SINAES com garantia da Visão Sistêmica, bem como com Formas Múltiplas e Descentralizadas. Diversidade Regional e Cultural.**
- **Revisão Global dos Procedimentos e Instrumentos de Avaliação no contexto do SINAES.**
- **Comissões Paritárias MEC: CTAA; Comissões de Especialistas do Enade; Basis; Comissões de Avaliação e de Supervisão etc.**
- **Responsabilização dos Estudantes Ingressantes e Concluintes com o Enade.**
- **Abertura de todos os elementos que constituem as modalidades avaliativas, principalmente do Enade.**



CONSIDERAÇÕES GERAIS

Sistema de Avaliação da Educação Superior: processo de melhoria ou punição?

Avaliação é um instrumento não meramente de controle nem de punição, mas, sobretudo, de compreensão, formação e transformação.

José Dias Sobrinho, 2007.

**De tudo
ficaram três coisas:**

**A certeza de que
estamos sempre
começando...**

**A certeza de que
precisamos continuar...**

**A certeza de que
seremos interrompidos
antes de terminar...**

Portanto, devemos:

**Fazer da interrupção
um caminho novo...**

**Da queda um passo de
dança...**

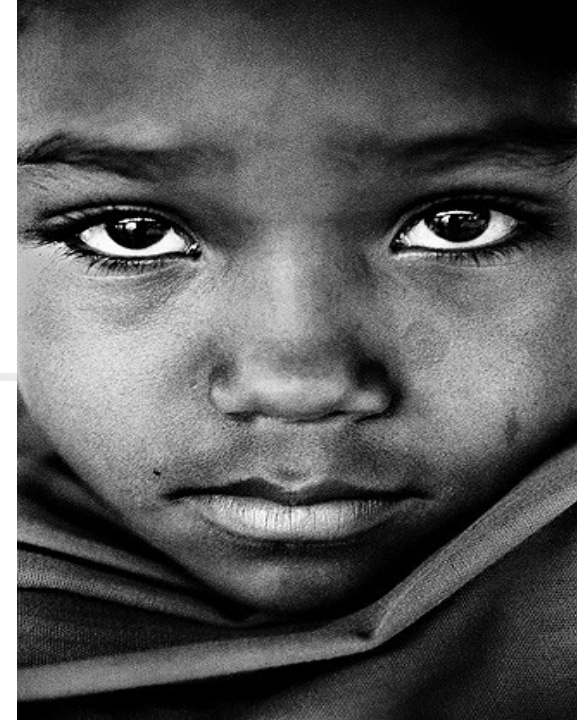
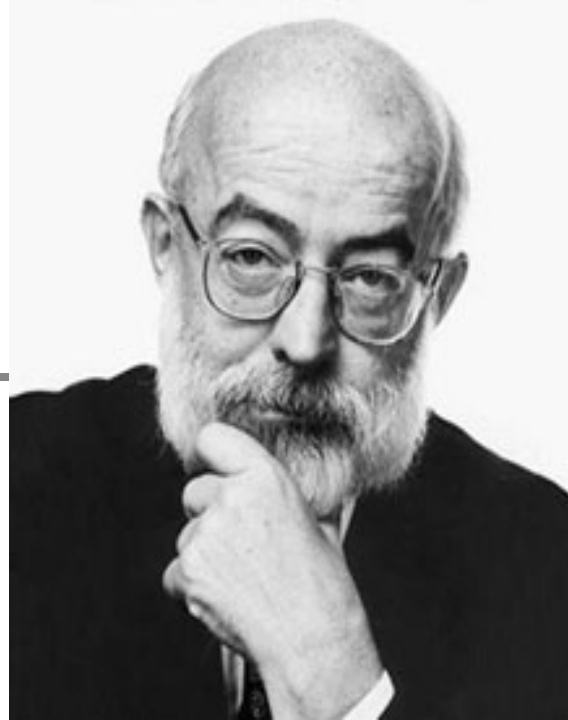
Do medo, uma escada...

Do sonho, uma ponte...

**Da procura um
encontro...**

(Fernando Pessoa)





Muito Obrigada!

imx@globo.com

