

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), Hélió 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 Teofilo 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.

Dáí 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) recredenciamento periódico das instituições públicas e as privadas de qualquer natureza – particular, comunitária, confessional ou filantrópica, mediante processo de avaliação que integra a presente proposta (SINAES), ao qual se dará sempre ampla publicidade.
- f) valorização da missão pública no âmbito local, regional e nacional através de um sistema de avaliação que tenha como principal objetivo a melhoria da qualidade acadêmica e da gestão institucional. Este sistema será coordenado por uma Comissão de alto nível e reconhecimento nacional, com autonomia no âmbito de sua competência. Desse processo avaliativo, articulado com mecanismos regulatórios do Estado, decorrem ações de fomento e medidas de natureza corretiva e planos de expansão qualificada que assegurem o desenvolvimento da Educação Superior em patamares compatíveis com metas de curto e longo prazo, de acordo com diagnósti-

cos de necessidades nacionais e regionais, de avanço de conhecimento e de atuação acadêmico profissional.

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

- a) análise e diagnóstico dos instrumentos, procedimentos e quadro normativo de avaliação e regulação da Educação Superior vigentes;
- b) proposta de reformulação dos processos, instrumentos e políticas de avaliação e de regulação da Educação Superior. Desde o início de seus trabalhos, a CEA procurou construir entendimentos 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 Superior².

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 Na-

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

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

cional 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 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 baseado em sistemas predominantemente quantitativos para produzir resultados classificatórios; de outro, o modelo holandês e francês, que combina dimensões quantitativas e qualitativas com ênfase na avaliação institucional e análise. As diferentes experiências e propostas metodológicas de avaliação da Educação Su-

perior implementadas no Brasil nas últimas três décadas seguem, assim como os sistemas de avaliação dos países desenvolvidos, uma ou outra dessas orientações.

No modelo de inspiração inglesa, a atual crise do ensino superior remete à questão da eficiência ou ineficiência das instituições em se adaptarem às novas exigências sociais, entendendo que a educação superior funciona como fator de incremento do mercado de trabalho. Nessa linha, a avaliação se realiza como atividade predominantemente técnica, que busca a mensuração dos resultados produzidos pelas instituições em termos de ensino, sobretudo, e também de pesquisa e prestação de serviços à comunidade. Sua ênfase recai sobre indicadores quantitativos que promovem um balanço das dimensões mais visíveis e facilmente descritíveis, a respeito das medidas físicas, como área construída, titulação dos professores, descrição do corpo docente, discente e servidores, relação dos servidores, dos produtos, das formaturas, volumes de insumos, expressões numéricas supostamente representando qualidades, como no caso de números de citações, muitas vezes permitindo o estabelecimento de *rankings* de instituições, com sérios efeitos nas políticas de alocação de recursos financeiros e como organizador social de estudantes e de profissionais. Em função disso, esta perspectiva de avaliação é denominada regulatória.

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

A mais antiga e duradoura experiência brasileira de aspectos de avaliação da educação superior é a dos cursos e programas de pós-graduação, desenvolvida desde 1976 pela Capes. Mas, nas duas últimas décadas, discussões e ações relativas à avaliação de cursos de graduação, de instituições e do sistema de educação superior envolvendo, de diferentes modos e perspectivas, entidades representativas de professores, estudantes e organismos do governo, levaram à implementação de diferentes propostas de avaliação da ES. Algumas delas, estreitamente relacionadas com a redemocratização do país e o fortalecimento da dimensão pública da educação, encontraram resistências fortes nas políticas ministeriais, fundadas na lógica da eficiência, da competitividade e do gerencialismo³. Para estas, cuja con-

³ Dentre estas destacam-se as propostas das Comissões de Alto Nível: Grupo Executivo para a Reforma da ➔

cepção 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 educação⁴.

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

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.

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

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 distribuição de recursos públicos, que deveriam ser direcionados para ‘Centros de Excelência’ ou instituições com padrões internacionais de produção acadêmica e de pesquisa.

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

PAIUB

No início da década de 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 nº 9131/1995 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 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 freqüentado; a Análise das Condições de Ensino (ACE); a Avaliação das Condições de Oferta (ACO); e a Avaliação Institucional dos Centros Universitários. Seus resultados têm tido ampla divulgação na mídia impressa e televisiva, funcionando como instrumento de classificação das instituições de ensino superior e de estímulo à concorrência entre elas. Para dar sustentação e regulamentar esses instrumentos de avaliação, o MEC criou um amplo aparato normativo, e para operá-lo recorreu a comissões constituídas de especialistas das diversas áreas da comunidade acadêmica.

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

Na legislação mais recente (caso do Decreto nº 3.860, de julho de 2001), a avaliação é entendida e praticada sobretudo como verificação do atendimento de uma série de itens previamente definidos pelo MEC que conta, para isso, com a contribuição de membros da comunidade acadêmica. Deste modo, vem ocorrendo uma redução do conceito de avaliação, enfatizada na sua dimensão de supervisão, ou, ainda mais restritamente, de controle a partir de processos organizados e executados pelo próprio Ministério, com a colaboração das comissões. Cursos e instituições são “pacientes” de um processo externo de verificação que se desenvolve sem articulação com os processos internos ou auto-avaliação, nos quais eles são sujeitos.

Balanço Brasil

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

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

No sistema vigente no Brasil, a avaliação possui um importante papel nas políticas de Educação Superior. A constatação de que os custos do ensino superior, tanto em termos absolutos como relativos, tornam-se cada vez mais elevados, traz ao Estado a indispensabilidade da informação e da prestação de contas

da qualidade e da amplitude dos serviços que as IES prestam à sociedade em ensino, pesquisa e extensão. Em função disso, tem sido reforçada a concepção e prática de avaliação segundo a qual a função de regulação e controle predomina sobre a de formação e emancipação institucional. Disputam hegemonia duas orientações que, embora não necessariamente antagônicas, são de 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 exten-

são 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, passando a ser relegado a um processo de avaliação interna das universidades, quando o governo adotou uma nova orientação avaliativa.

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

O exame da legislação e dos atos de sua institucionalização revela que estava em tela uma cultura avaliativa imposta de fora para dentro. Do conteúdo legal às práticas administrativas e comunicacionais verifica-se o deslocamento de competências internas de órgãos centrais do MEC para a construção de uma nova “agência reguladora” especializada na concepção e execução da avaliação: o INEP. Verifica-se também que à sociedade caberia apenas o consumo das informações produzidas pela avaliação; e à comunidade acadêmica como que se sobrepunha uma condição de objeto avaliado à de sujeito avaliador de seu fazer e seu saber. É esse processo, inacabado, mas efetivo em suas ações, que teve lugar num contexto de forte expansão de instituições privadas, que será objeto do breve diagnóstico 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 alcançadas e 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:⁵ analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior; deliberar sobre os relatórios encaminhados pelo Ministério da Educação e do Desporto sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias; deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação e do Desporto; deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo Ministério da Educação e do Desporto, com base em avaliações de cursos;

A Lei 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 MEC⁶. Ressalte-se a intenção prevista na lei em utilizar as ava-

5 A Medida Provisória n.º 2.143-34, de 28 de junho de 2001 deu nova redação para as alíneas d), e) e f) do § 2º do art. 9º, e incluiu a alínea j), modificando as atribuições da Câmara de Educação Superior. O novo papel seria também definido pelo Decreto 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.

6 A realização do primeiro Exame Nacional de Cursos foi regulamentada pela Portaria Ministerial n.º 249 de ➔

liações 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.

1.1.2 Avaliação e regulação na LDB

A nova LDB, consolidou, como pilar essencial da educação superior, a necessidade dos processos de avaliação, seja no que 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 atri-

18 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, estabeleceria os meses de maio a junho de cada ano, como o período de realização.

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

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

A Lei 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, avalizada 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

7 Para o cumprimento de tais tarefas, ficou estabelecido que, na estrutura educacional (§1º), haveria “um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei” (Lei 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”

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 recredenciamento de instituições de ensino superior e de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores”⁸. 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).

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

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 recredenciamento 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 recredenciamento de instituições de ensino superior referidas no inciso III do art. 7º; b) “a autorização prévia de funcionamento de cursos superiores em instituições não universitárias”; c) “o reconhecimento de cursos superiores, ressalvados os que dependem de deliberação individual da Câmara referida no caput” ; d) “a elaboração de regimentos por parte de instituições de ensino superior não universitária”.

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

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

O Decreto 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 recredenciamento” (§ 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:

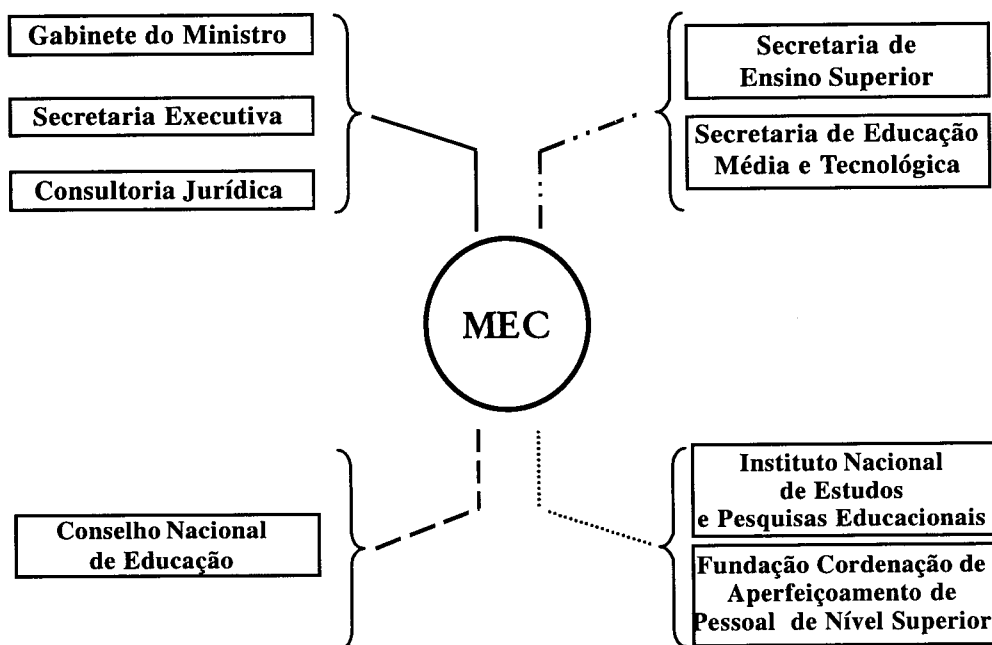
- a) política nacional de educação;
- b) educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, ensino de jovens e adultos, educação profissional, educação especial e educação à distância, exceto ensino militar; avaliação, informação e pesquisa educacional; pesquisa e extensão 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 reconhecimento de instituições de ensino superior, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores;
- IV - organizar, acompanhar e coordenar as atividades de comissões designadas para ações de supervisão no âmbito do ensino superior; V - promover ações de supervisão relacionadas ao cumprimento da legislação educacional e à indução da melhoria dos padrões de qualidade;
- VI - gerenciar o sistema de informações e acompanhamento de processos;
- VII - interagir com o Conselho Nacional de Educação com vistas ao aprimoramento da legislação e normas do ensino superior, dos processos avaliativos, subsidiando, inclusive, aquele Conselho nas suas avaliações com vistas ao credenciamento e reconhecimento de instituições de ensino superior, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos;
- VIII - formular, implementar e apoiar programas, em conjunto com as instituições de ensino superior, visando à melhoria das instituições como um todo e, em particular, dos cursos de graduação, bem como atividades de extensão voltadas à adequação das instituições a realidade local e regional”.

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

O INEP é transformado em Autarquia Federal pela Medida Provisória 1.568, de 14 de fevereiro de 1997, posteriormente transformada, 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 documentação 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)⁹ Com isso, o MEC passa a concentrar o controle do processo de regulação do sistema de educação superior, reservando ao CNE menor autonomia do que lhe era conferido originalmente pela Lei 9.131. Isso porque, no que se refere às competências deliberativas, a CES apenas será ouvida em caráter excepcional sobre a

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

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:

- 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 credenciamento 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 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 sobre 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 PDI, e, conseqüentemente, nos projetos específicos dos cursos, além de tentar estabelecer comparações entre as situações reais verificadas, as intenções declaradas e os documentos institucionais previamente examinados.

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

Cada um dos aspectos analisados é classificado como Essencial ou Complementar e são verificados segundo dois níveis de cumprimento: Atende ou Não-Atende. Para que um curso seja considerado Autorizado, é necessário que seja aprovado nas quatro dimensões supracitadas. A aprovação por dimensão, por sua vez, decorrerá do cumprimento simultâneo de duas condições, a saber: que todos os aspectos essenciais da respectiva dimensão tenham sido atendidos; que pelo menos 75% dos aspectos complementares da respectiva dimensão tenham sido atendidos.

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

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

2.1.2 Credenciamento de centros universitários

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

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

Entretanto, merecem críticas os seguintes aspectos:

- a) estrutura excessivamente identificada com a avaliação de cursos, particularmente pela exclusão de outros indicadores institucionais que sabidamente afeta as atividades dos cursos;

- b) excesso de indicadores nas três dimensões;
- c) problemas na pontuação e ponderação dos cálculos;
- d) limitações na avaliação de alguns aspectos para os quais existem apenas 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 os 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 condições de funcionamento do curso isolada da inserção institucional. A elaboração dos instrumentos de avaliação, inclusive de um *Manual Geral de Avaliação das Condições de Ensino* e de manuais específicos (até dez/2002 foram elaborados 85 destes manuais), foi realizada com base em diagnóstico de trabalhos anteriores das Comissões de Especialistas da SESu que realizavam a ACO, contando ainda com a participação de representantes das Comissões de Curso do ENC¹⁰.

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

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

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 ano¹¹. 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 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 avaliados¹², bem como a complexidade do formulário eletrônico também são alvo de críticas.

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.

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

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 existência, a regularidade e o uso dos resultados, ignorando a participação dos sujeitos (avaliação democrática) e as relações entre os objetos avaliados (globalidade).

A análise dos instrumentos e manuais, bem como dos relatórios descritivo-analíticos elaborados pelos avaliadores do INEP, faz crer que mesmo nos pontos em que a ACE trouxe avanços, relativos aos aspectos técnicos, seria importante

desenvolver ajustes e aperfeiçoamentos. Os instrumentos, talvez por buscarem uma padronização da avaliação de forma um tanto exacerbada (em acordo com uma epistemologia objetivista), valorizam excessivamente dados quantitativos dos cursos, pouco possibilitando aos avaliadores agregarem suas percepções quanto à composição e pertinência do conjunto dos elementos avaliados aos conceitos finais do curso. Faltam questões relativas ao corpo discente, ao entorno institucional e ao envolvimento do curso com o mesmo, além de serem necessários ajustes em alguns indicadores.

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

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

2.1.4 Exame Nacional de Cursos – ENC

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

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

O ENC encontra-se sob a responsabilidade da Diretoria Estatísticas e Avaliação da Educação Superior (DEAES), do INEP. Sua primeira edição foi em 1996, ocasião em que foram avaliados 616 cursos de três áreas de graduação: Administração, Direito e Engenharia Civil. Gradativamente foram sendo incorporados novos cursos no ENC, até que, em 2002, 361.561 estudantes de 5.031 cursos de 24 áreas 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, re-

novação 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 atribui-

ção 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 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.educacaosuperior.inep.gov.br, uma visão aos candidatos a uma vaga na educação superior, do perfil de cada uma das IES e seus cursos, com informações sobre itens como bibliotecas, laboratórios, tamanho da IES, os resultados das avaliações e de alguns dados coletados no censo, como matrícula no curso, número de concluintes, número de docentes por titulação etc.

Por enquanto, apenas uma pequena parte foi implementada, mas o interesse e a utilização pelo público em geral, inclusive por pesquisadores das instituições e por avaliadores, mostra que ele poderá contribuir para a democratização das informações sobre a educação superior, para a instrumentalização dos processos avaliativos e para a 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.

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 valida-

ção 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 m²) – nas IES federais.

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

Embora o Censo seja um instrumento que há alguns anos opera de forma bastante independente, seguindo uma lógica desarticulada da avaliação institucional, ele carrega um grande potencial informativo que pode trazer importantes elementos de reflexão para a comunidade acadêmica, o Estado e a popula-

ção 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 foi negado ou posto em dúvida.

Uma rápida análise dos temas trazidos para discussão pelas diferentes instituições indica algumas convergências quanto à concepção de avaliação, como

processo contínuo de aperfeiçoamento institucional, que fortalece o sistema de ensino superior no país e aprimora as instituições, visando ao estabelecimento de um padrão comum para o ensino, a pesquisa e a extensão promovidos por 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 a comunidade acadêmica, que valoriza o projeto pedagógico, o conjunto de planos e programas e a produção de cada instituição e envolve também a sociedade com a qual se relaciona mais diretamente. A avaliação constitui, assim, segundo amplo entendimento das entidades, um importante instrumento para identificar problemas, corrigir erros e introduzir as mudanças que signifiquem melhoria da qualidade.

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

Nesse processo de caráter global, devem ser consideradas as especificidades e diferenças institucionais em relação à sua identidade, vocação e características do contexto em que as IES estão inseridas e, também, as particularidades das diversas áreas de conhecimento e de formação profissional, articulando as dimensões ética, política, técnica e científica necessariamente presentes em uma atividade em que valores têm papel preponderante.

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

Convergências são também anotadas nas propostas formuladas quanto à dinâmica a ser adotada na vivência do processo avaliativo, sendo proposto que o processo de avaliação institucional se inicie no âmbito de cada IES por intermédio da auto-avaliação, sendo seqüenciado por processo de avaliação externa, precedido 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.