

# **INEP – SEMINÁRIO INTERNACIONAL “AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: CARACTERÍSTICAS E PERSPECTIVAS”**

## **Mesa Redonda 5 - “Perspectivas sobre os Indicadores de Qualidade da Educação Superior Brasileira”.**

*Paulo A. Gomes Cardim<sup>1</sup>*

Membros da Mesa.

Senhoras e senhores.

### **INTRODUÇÃO**

1

Este Seminário Internacional “Avaliação da Educação Superior: características e perspectivas” tem por objetivo “apresentar as especificidades dos processos vigentes e despertar novas reflexões no que tange às avaliações, exames, pesquisas e ofertas e devolutivas inerentes à qualidade da Educação Superior Brasileira”. Não se trata de meta-avaliação do Sinaes.

Cabe-me analisar os seguintes aspectos:

- 1) **Legislação que norteia a avaliação do sistema federal de ensino, com foco na educação superior e destaque à atribuição legal da Conaes.**

---

<sup>1</sup> Reitor do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo e Presidente da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes).

- 2) Processos avaliativos realizados por meio de indicadores de qualidade frente aos limites e possibilidades decorrentes de objetivos definidos no Plano Nacional de Educação (2014-2024) e demais políticas públicas educacionais.
- 3) Indicadores de qualidade como subsidiários aos processos de regulação e supervisão dos sistemas de ensino federal e estaduais, em nível de educação superior, com destaque para a importância da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) do Ministério da Educação (MEC) e dos conselhos de educação dos estados e do Distrito Federal considerarem os aspectos metodológicos na definição de suas ações de regulação.
- 4) Meta-avaliação no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), com especial atenção aos indicadores de qualidade, apontando o que se espera destes em novas propostas de mensuração da qualidade da educação superior brasileira.

2

Tendo em vista a complexidade do tema, a fim de enquadrar-me no tempo previsto, vou resumir o texto que me foi pedido para este evento, a ser distribuído, na íntegra, aos participantes.

### **1) O SINAES E O PRINCÍPIO DE LEGALIDADE**

A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 147, DE 2003, INSTITUIU O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO E PROGRESSO DO ENSINO SUPERIOR, COM A SIGLA SINAPES.

Apreciada pelo Congresso Nacional, essa Medida Provisória foi convertida na Lei nº 10.861, de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, o Sinaes.

Para atender ao princípio de legalidade determinado pelo art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999, e a Constituição, a Lei nº 10.861, de 2004, é a única legislação que regulamenta a avaliação do sistema federal de ensino, na área da educação superior.

A regulamentação constitui ato normativo, de competência privativa do chefe do Poder Executivo, definida na Constituição. O inciso IV, do art. 84, da Constituição dispõe que ***o Presidente da República tem competência para “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”***. Ao Presidente da República cabe expedir decretos e regulamentos para a “fiel execução” da Lei. Ao ministro de Estado compete, entre outras atribuições, a de “***expedir instruções***” para a “***fiel execução***” das leis, decretos e regulamentos, nos termos do Inciso II, parágrafo único do art. 87 da Constituição. “Fiel execução” é cumprir a Lei, sem alterá-la ou inová-la para criar novos direitos, deveres, punições ou premiações.

O art. 6º da Lei nº 10.861, de 2004, determina que a Conaes, entre outras atribuições, tem as de “***propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes***”.

(gn)

Para atender ao princípio de legalidade, cabe à Conaes deliberar, para homologação ministerial, sobre os instrumentos e critérios de avaliação das instituições de ensino superior – Avaliação institucional, de cursos de graduação, e do desempenho dos estudantes. Portaria ministerial pode apenas “**expedir instruções**” para executar lei ou decreto, sem qualquer alteração de seu conteúdo.

O art. 2º dispõe que cabe ao Sinaes, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, assegurar, entre outras finalidades, o respeito à “diversidade e as especificidades das diferentes organizações acadêmicas”. Essa determinação legal não é cumprida nos instrumentos e critérios de avaliação de instituições e cursos de graduação.

4

Na avaliação dos cursos de graduação o objetivo é “identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica”. Para tanto, a Conaes deverá usar “procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais **obrigatoriamente** as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento”. (gn)

Em relação ao Enade, os exames anuais devem aferir “o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas

exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento”.

O Enade é, portanto, “*um dos procedimentos de avaliação do SINAES*”. Não é e nem pode ser o único.

## 2) SINAES & PNE: LIMITES E POSSIBILIDADES

A Lei 13.005, de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação, o PNE, incorpora diversas metas e estratégias que tratam da avaliação da qualidade do ensino superior.

A Estratégia 12.19, da Meta 12, pretendia reestruturar, com ênfase na melhoria de prazos e qualidade da decisão, no prazo de dois anos, “os procedimentos adotados na área de avaliação, regulação e supervisão, em relação aos processos de autorização de cursos e instituições, de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores e de credenciamento ou credenciamento de instituições, no âmbito do sistema federal de ensino”. Pretendia, porque esse prazo está vencido e essa reestruturação ainda não foi realizada.

A Meta 13 possui, entre outras, as seguintes estratégias:

- Estratégia 13.1: aperfeiçoar o Sinaes, fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão. O cumprimento dessa Estratégia exige diálogo constante entre os principais órgãos do MEC, colegiados e executivos, para o aperfeiçoamento do Sinaes. Essa Estratégia não vinha sendo seguida. A ATUAL

ADMINISTRAÇÃO DO MEC ESTÁ INICIANDO ESSE DIÁLOGO. ESTE SEMINÁRIO PODE OFERECER CONTRIBUIÇÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO PRETENDIDO. MAS O DIÁLOGO TEM QUE CONTINUAR, POR MEIO DE OUTROS EVENTOS PERIÓDICOS, PARA QUE CADA ÓRGÃO CUMPRA COM SUAS ATRIBUIÇÕES LEGAIS, MAS QUE HAJA AMPLA ARTICULAÇÃO PARA NÃO HAVER DELIBERAÇÕES E DECISÕES CONFLITANTES, INÓCUAS OU QUE AGRIDAM O PRINCÍPIO DE LEGALIDADE.

- Estratégia 13.2: ampliar a cobertura do Enade. Essa ampliação vem sendo desenvolvida, anualmente, com a agregação de novos cursos para o Enade. Todavia, deverá ser promovida uma avaliação de sua metodologia, para sua continuidade ou mudanças que forem indicadas e necessárias ao seu aperfeiçoamento.
- Estratégia 13.3: induzir processo contínuo de autoavaliação das IES, fortalecendo a participação das comissões próprias de avaliação (CPAs). Os relatórios de autoavaliação institucional, anualmente inseridos no sistema e-MEC, não têm sido adequadamente levados em consideração pelas comissões avaliadoras do Inep, que poderiam contribuir para a indução pretendida por essa Estratégia.
- Estratégia 13.4: promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Conaes. A Conaes ainda não deliberou sobre essa questão. O atual instrumento de avaliação das licenciaturas, aplicado ainda

não atende, plenamente, as características relevantes para a formação de professores para a educação básica. A avaliação das práticas de ensino, sob a forma de estágio supervisionado, até agora, não tem sido conduzida de modo adequado. A Conaes deve, nos próximos meses, deliberar sobre essa matéria, com o apoio do Inep, para submetê-la à homologação ministerial, na forma da Lei.

- Estratégia 13.6: substituir o Enade aplicado ao final do primeiro ano do curso de graduação pelo Exame Nacional do Ensino Médio, o Enem, a fim de apurar o valor agregado dos cursos de graduação. Essa estratégia já foi adotada pelo MEC e vem sendo colocada em prática pelo Inep. Essa prática, contudo, desfigurou os objetivos do Enem, transformado em vestibular para as IES federais.
- Estratégia 15.7: garantir, por meio das funções de avaliação, regulação e supervisão da educação superior, a plena implementação das diretrizes curriculares nacionais para os cursos de licenciatura, “em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”. Os atuais instrumentos de avaliação dos cursos de graduação têm indicadores e critérios de avaliação para essa estratégia, que podem facilmente ser identificados pelas avaliações *in loco*, desenvolvidas por comissões designadas pelo Inep.

As estratégias do PNE que pretendem melhorar e ampliar a avaliação da educação superior, incluindo a articulação com os sistemas de ensino do Distrito Federal e dos estados, não

dependem somente do MEC, mas, também e principalmente dos demais sistemas de ensino.

### 3) INDICADORES DE QUALIDADE, AVALIAÇÃO, REGULAÇÃO E SUPERVISÃO

A Portaria Normativa nº 40/2007, criou o Conceito Preliminar de Curso (CPC), o Índice de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD) e o Índice Geral de Cursos (IGC), à margem da Lei nº 10.861, de 2004, e à revelia da Conaes. O CPC e o IGC passaram, praticamente, a substituir o Conceito de Curso (CC) e o Conceito Institucional (CI), respectivamente, para penalizar (conceitos inferiores a três) ou premiar (conceitos iguais ou superiores a quatro) instituições. Penalizar ou premiar não é objetivo fundamental de qualquer processo sério de avaliação de qualidade da educação superior. ESTA DEVE TER POR OBJETIVO PROCESSO CONTÍNUO DE APERFEIÇOAMENTO DO DESEMPENHO ACADÊMICO E DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS INSTITUIÇÕES À SOCIEDADE.

Esses “indicadores de qualidade”, com a aplicação de “medidas cautelares”, levou ao fechamento de várias faculdades do interior, que ali exerciam papel importante na educação de jovens e adultos que não podiam afastar-se de seu município para estudos em instituições de outras localidades maiores. Não houve prévia avaliação *in loco*, obrigatória pela Lei do Sinaes. As punições eram realizadas com amparo no art. 10 da Lei do Sinaes, para assinatura de um protocolo de compromisso para o saneamento de resultados considerados



insatisfatórios “identificados” por tais “conceitos” ou “indicadores” – CPC e IGC. Para esse fim, a Lei do Sinaes era cumprida; para criar “conceitos” ou “indicadores”, ditos de qualidade da educação superior, a Lei nº 10.861, de 2004, era totalmente ignorada.

Esses “indicadores” ou “conceitos” poderiam ser usados **como mais um dos indicadores** para os atos de regulação e supervisão do MEC, por intermédio de sua secretaria competente, agora, a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, a Seres, como, no passado, a Sesu. Mas não foram. E nem são. Continuam a “reinar” acima da Lei.

Ao analisarmos as notas técnicas e os cálculos para a construção do CPC e do IGC, fica evidente que esses “indicadores” ou “conceitos” são impraticáveis para o cumprimento da Lei do Sinaes.

O CPC e o IGC podem, sim, ser considerados, ao lado do CC e do CI, estes, obrigatoriamente, para subsidiar os processos de regulação e supervisão. Não podem, porém, ao abrigo do art. 10 da Lei nº 10.861, de 2004, substituir o CC e o CI na aplicação, por exemplo, de protocolos de compromisso.

Na definição dos aspectos metodológicos de suas ações, a Seres deve reconsiderar o uso de “indicadores” ou “conceitos”, instituídos à margem da Lei nº 10.861, de 2004, para não continuar afirmando, para a sociedade, que o CPC, o IGC ou similares, atestam a qualidade de cursos de graduação ou de IES.

O mesmo aplica-se aos sistemas estaduais de ensino das unidades federadas que, todavia, possuem autonomia para o uso de outros indicadores ou conceitos na avaliação das IES de seus sistemas de ensino.

#### **4) META-AVALIAÇÃO DO SINAES E OS INDICADORES DE QUALIDADE**

Em 2008, a Conaes realizou, no Hotel Nacional, em Brasília, o primeiro Seminário Internacional de Avaliação da Educação Superior, cujo principal objetivo era o de avaliar o Sinaes, implantado a partir de 2004. Estávamos no quinto ano de aprovação do Sinaes pela Lei nº 10.861, de 2004.

Os anais desse evento deveriam ter sido publicados, mas, a Conaes publicou, apenas, em forma de artigo, os trabalhos apresentados por diversas autoridades na área da avaliação da educação superior, do Brasil e do exterior. A meta-avaliação do Sinaes não foi objeto das conferências e apresentações dos participantes do evento.

Em novembro de 2005, o Inep realizou o “Seminário Internacional de Avaliação da Educação Superior” destinado a tratar dos sistemas de avaliação da educação superior adotados no Brasil e na Espanha. Não poderia ser a meta-avaliação do Sinaes, que completava o seu primeiro ano de vida. Não se tem notícias da aplicação prática, no Brasil, das conclusões do mencionado evento, que contou com a participação de técnicos do Inep, da Capes e da Agência Nacional de Avaliação e

Qualidade (Aneca), órgão de avaliação da educação superior da Espanha.

O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras, o Paiub, a primeira experiência brasileira oficial de avaliação da educação superior, fora instituído em 1993, antes da LDB de 1996 e da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, a primeira LDB.

A LEI Nº 9.131, DE 1995, PREVIA, ENTRE AS ATRIBUIÇÕES DA CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR (CES) DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE), A DE “ANALISAR E EMITIR PARECER SOBRE OS RESULTADOS DOS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR”. ESSE DISPOSITIVO ENSEJOU A IMPLANTAÇÃO DO *PROVÃO*, MAS AS AVALIAÇÕES *IN LOCO* ERAM REALIZADAS NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR (SESU) DO MEC, COM O EXCLUSIVO OBJETIVO DE REGULAÇÃO. ESSE DISPOSITIVO FOI REVOGADO PELA LEI Nº 10.861, DE 2004, QUE CRIOU A CONAES, DANDO A ESTA AS ATRIBUIÇÕES ANTERIORMENTE SOB A RESPONSABILIDADE DA CES/CNE.

11

O Paiub era de livre adesão das universidades e contava com dotação orçamentária específica para financiar essa primeira experiência de avaliação da educação superior brasileira, sem vinculação com a regulação. O Paiub tinha por objetivo o processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico e de prestação de contas das universidades à

sociedade. Era, na realidade, uma ferramenta de planejamento da gestão e do desenvolvimento das universidades que aderiram ao Programa. O PAIUB ESTABELECEIA TRÊS FASES PARA O PROCESSO CONTÍNUO E PERIÓDICO DE AVALIAÇÃO DE CADA UNIVERSIDADE: AVALIAÇÃO INTERNA, AVALIAÇÃO EXTERNA E REAVALIAÇÃO.

NÃO HÁ DIVULGAÇÃO DE META-AVALIAÇÃO DO PAIUB, CASO TENHA SIDO REALIZADA. O CERTO É QUE ESSE PROGRAMA FOI DESATIVADO E ACABOU SENDO SUBSTITUÍDO SIMPLEMENTE PELO *PROVÃO* E PELAS AVALIAÇÕES *IN LOCO*, CONDUZIDAS POR COMISSÕES DE ESPECIALISTAS QUE INTEGRAVAM A SESU.

Não há notícias sobre meta-avaliação do Exame Nacional de Cursos e nem das avaliações *in loco* desenvolvidas no âmbito da Sesu, exclusivamente para os atos de regulação.

12

A implantação da Lei nº 10.861, de 2004, que institui o Sinaes, não foi consequência de nenhuma avaliação dos processos anteriores de avaliação. É CERTO QUE NÃO HOUE META-AVALIAÇÃO DE NENHUM PROCESSO AVALIATIVO, IMPLANTADO PELO MEC, DESDE A CRIAÇÃO DO PAIUB.

O Sinaes herdou a filosofia do Paiub, por ter sido liderado pelo professor José Dias Sobrinho, doutor em Educação pela Unicamp. Aposentado pela Unicamp, onde foi pró-reitor de Pós-graduação e diretor da Faculdade de Educação, à época do seminário era professor titular do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade de Sorocaba. Conduziu a elaboração do projeto inicial do Sinaes, que sofreu alterações

no Congresso Nacional, objeto da Medida Provisória nº 147, de 2003, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (Sinapes), convertido na Lei nº 10.861, de 2004. O projeto do Sinapes, por exemplo, não previa a instituição de exame nacional para o desempenho de estudantes, que acabou sendo criado pelo Congresso, seguindo os passos do *provão*.

No documento apresentado ao Seminário Internacional de Avaliação da Educação Superior, em 2008, em Brasília, sob o título *Acreditação da Educação Superior*, José Dias Sobrinho procura fazer uma diferença entre acreditação e avaliação e conclui por uma velada crítica aos rumos do Sinaes:

Além dos aspectos performativos, a comunidade acadêmica e científica reivindica dos processos de avaliação e acreditação outras características mais identificadas com os valores da equidade, relevância e da pertinência social da educação superior. Quando os processos estão centrados quase exclusivamente na conformação às normas e no objetivo único do controle externo, sem a devida atenção às realidades e aos esforços dos atores que no dia-a-dia constroem as histórias reais das instituições, muitas questões ficam sem respostas, ou deixam de satisfazer a todos os atores que se encontram e se enfrentam no campo da educação e da construção de conhecimentos. Por exemplo: todos os critérios e padrões de qualidade são

universalizáveis e adequados, igualmente válidos para todo e qualquer área ou curso, independentemente de sua natureza epistêmica, em qualquer tempo e em toda parte? Podem os organismos acreditadores se colocarem acima e fora dos questionamentos da comunidade acadêmica e científica, como se imunes a ideologias e interesses? Até que ponto fortalecem os compromissos sociais da educação superior?

Em sua apresentação, o professor José Dias Sobrinho, em resposta a questões levantadas, disse que aproveitava o momento para comunicar o seu desligamento do Sinaes, por não concordar com a transformação do Enade em avaliação de cursos e instituições de ensino superior (IES), com a criação do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e do Índice Geral de Cursos (IGC), em substituição, respectivamente, ao Conceito de Curso (CC) e Conceito Institucional (CI), estes integrantes do Sinaes, como resultado de avaliações *in loco*, mediante instrumentos e critérios de avaliação que deveriam ser criados pela Conaes, em cumprimento à referida Lei.

O desafio que se impõe ao MEC e aos legisladores é a separação entre avaliação de qualidade e avaliação para os atos de regulação - credenciamento e credenciamento institucional e autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores - atualmente desenvolvidos pelo Inep (graduação) e pela Capes (pós-graduação *stricto sensu*, em níveis de mestrado e doutorado).

É nesse momento que se apresenta como indispensável e urgente que seja realizada a meta-avaliação do Sinaes e do seu uso nos processos de regulação e supervisão. Para tanto, é indispensável o MEC implantar a necessária estrutura para esse processo, ou também poderia criar parcerias com a livre iniciativa para promove-la, reunindo entidades de credibilidade e prestígio na área da educação superior que representam a sociedade, a quem deve ser prestado contas da qualidade do ensino ministrado em todos os níveis no Brasil.

Quanto ao Seminário Internacional de Avaliação da Educação Superior, desejo cumprimentar o ministro Mendonça Filho e sua equipe técnica (Secretaria Executiva, Inep, Seres, CNE, Sesi e Daes ) pela iniciativa de promover esse importante evento, cujo tema é dos mais relevantes para o aprimoramento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, o Sinaes. Ressalto, ainda, que o seminário será encerrado com a divulgação de portaria normativa ministerial que revogará a Portaria Normativa nº 40/2007, com a aprovação de novos critérios e instrumentos de avaliação da educação superior: IES e cursos de graduação. Iniciativas como essas dignificam a atual gestão do Ministério da Educação, abre novos caminhos para uma real avaliação da educação superior, tendo o Sinaes como referencial básico.

Brasília, 31 de outubro 2017.