

O USO DE ÍNDICES DE AVALIAÇÃO COMO ARGUMENTO DE QUALIDADE DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Cristiano Dornelas de Andrade

Mestrando em Educação – UFPE

Membro do Laboratório de Pesquisa em Políticas Públicas, Educação e Sociedade –
LAPPES/UFPE

Membro do Grupo de Pesquisa em Avaliação e Política Educacional – GPAPE/IFPE
cristianodornelas@hotmail.com

Assis Leão da Silva

Doutor em Educação – UFPE

Professor do Instituto Federal de Pernambuco – IFPE

Líder do Grupo de Pesquisa em Avaliação e Política Educacional – GPAPE/IFPE
assisleao33@gmail.com

José Carlos Almeida Patrício Júnior – IFPE

Mestre em Informática – UFPB

Professor do Instituto Federal de Pernambuco – IFPE

Membro do Grupo de Pesquisa em Avaliação e Política Educacional – GPAPE/IFPE
carlos.patricio@vitoria.ifpe.edu.br

Wilma dos Santos Ferreira

Mestra em Educação – UFPE

Membro do Grupo de Pesquisa em Avaliação e Política Educacional – GPAPE/IFPE
wilmadsferreira@gmail.com

RESUMO

O objetivo geral deste trabalho é problematizar o uso de índices de avaliação como argumento de qualidade das Instituições de Educação Superior (IES), no contexto do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), o que produz o inevitável ranqueamento da qualidade com base em resultados numéricos, em detrimento da cultura de avaliação como processo formativo e participativo. Trata-se de uma pesquisa documental feita a partir da Lei Nº 10.861/2004 e de outras diretrizes emanadas das instâncias responsáveis pela avaliação, bem como das informações disponíveis no sistema e-MEC e nas páginas eletrônicas de 78 IES do setor privado do estado de Pernambuco, colhidas nos meses de fevereiro e março do ano 2016. Os dados levantados permitem identificar a utilização seletiva daqueles índices no marketing institucional de parte considerável dessas IES e a escassa publicidade e transparência dos processos avaliativos interno e externo. A análise possibilita concluir que a introdução dos índices na política nacional de avaliação da educação superior reduziu a compreensão da avaliação como um processo complexo e que envolve diferentes dimensões, como afirma House (2000), e provocou um distanciamento entre as finalidades do SINAES e a práxis das IES.

Palavras chave: Índices de Avaliação; SINAES; Qualidade da Educação Superior.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste artigo é problematizar o uso de índices de avaliação como argumento de qualidade das Instituições de Educação Superior (IES), no contexto do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), o que produz o inevitável ranqueamento da qualidade com base em resultados numéricos, em detrimento da cultura de avaliação como processo formativo e participativo. Como objetivos específicos, pretende-se compreender a concepção de avaliação presente na política nacional de avaliação da educação superior, a mudança provocada no SINAES pela introdução de índices e a práxis avaliativa das IES no contexto do SINAES.

O SINAES foi instituído pela Lei 10.861/2004, de 14 de abril de 2004; trata-se de uma política que visa construir e consolidar, de maneira sistêmica e global, um processo nacional de avaliação da educação superior no Brasil estruturado em três eixos: a avaliação da instituição (AVALIES); a avaliação dos cursos; e a avaliação dos estudantes por meio do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes, o ENADE.

Em seu Art. 3º, § 2o, a Lei 10.861 estabelece que, “para a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a **autoavaliação** e a **avaliação externa in loco**” (BRASIL, 2004): esta será realizada por meio de visitas de especialistas designados e capacitados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), enquanto aquela será conduzida pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) de cada IES, como preconiza o Art. 11 da referida Lei; a CPA possui, entre outras atribuições, a incumbência de elaborar, anualmente, um relatório dos seus trabalhos e encaminhá-lo ao Ministério da Educação (MEC), como subsídio para a avaliação externa.

Os resultados desse processo avaliativo orientam os atos de regulação por parte do Estado, em especial o credenciamento ou renovação do credenciamento das IES, o que repercute na expansão da Educação Superior brasileira. Entretanto, as dimensões desse nível de ensino no Brasil revelam a complexidade do que é proposto pelo SINAES, afinal abrange quase 2.400 IES, cerca de 33.000 cursos de graduação e mais de 7.800.000 de matrículas, conforme dados do MEC de 2014:

Tabela 1 – Número de Instituições de Educação Superior, por Categoria Administrativa e Organização Acadêmica – 2014

Categoria Administrativa	INSTITUIÇÕES			
	Universidade	Centro Univ.	Faculdade	IF e CEFET
	Total	Total	Total	Total
Brasil	195	147	1.986	40
Pública	111	11	136	40
Federal	63	.	4	40
Estadual	38	2	78	
Municipal	10	9	54	
Privada	84	136	1.850	

Tabela 2 – Número de Cursos de Graduação por Categoria Administrativa – 2014

Cursos / Matrículas / Categoria Administrativa	Total Geral
	Total
Número de Cursos	32.878
Pública	11.036
Federal	6.177
Estadual	3.781
Municipal	1.078
Privada	21.842
Matrículas	7.828.013
Pública	1.961.002
Federal	1.180.068
Estadual	615.849
Municipal	165.085
Privada	5.867.011

Fonte: Censo da Educação Superior - MEC/2014

Ribeiro (2011) destaca:

As dificuldades (...) são grandes e complexas, não só pelas dificuldades inerentes ao ato mesmo de avaliar, como também pelas características do Sistema Federal de Ensino Superior Brasileiro, quais sejam: a quantidade de IES, as suas diferentes formas de constituição e tamanho, a concentração das IES nas regiões geográficas mais desenvolvidas do país, etc.

E tais números resultam da significativa expansão da Educação Superior ocorrida no país nos últimos vinte e cinco anos, sobretudo no setor privado (neste caso desde o início do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, cujo governo assume forte influência neoliberal, ou seja, estímulo ao financiamento privado da educação superior, educação vista como mercadoria de consumo, aluno considerado cliente), mas também no setor público (especialmente nos dois governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com a expansão da rede federal de universidades, incluindo a interiorização dos *campi*). Essa distinção entre os dois períodos é assinalada por Gomes (2008): “neoliberal-conservador” (Governo FHC) e “neoliberal-populista” (Governo Lula).

O SINAES pretende, pelo menos em sua concepção original, promover a melhoria da qualidade da educação superior. E, na busca dessa melhoria, ocupa papel central a avaliação interna (autoavaliação), conduzida pela própria IES com o envolvimento de todos os segmentos que a compõem e da comunidade externa, respeitando a identidade institucional das universidades, centros universitário e faculdades.

Porém, no início do segundo governo Lula, em 2008, alguns ajustes começaram a ser feitos no SINAES. Vários autores defendem que tais mudanças descaracterizaram profundamente a política implementada até então pela Lei 10.861 (BARREYRO, 2008; LEITE, 2008; LIMANA, 2008; SOBRINHO, 2008; POLIDORI, 2009; ZAINKO, 2008). As alterações sublinhadas ligam-se, especialmente, à criação e inclusão de índices (CPC, IDD, IGC, CI), responsáveis pelo odioso ranqueamento criticado pelos opositores do ENC e idealizadores do SINAES, e que traziam de volta a lógica simplificadora da avaliação, reduzida a um produto: a nota final de um exame. E um agravante é que os índices foram impostos de forma inesperada, sem conhecimento das instituições e grupos que discutiam a avaliação institucional no país, e por força de portarias (CPC criado por meio da Portaria Normativa nº 4, de 05 de agosto de 2008, e o IGC criado por meio da Portaria Normativa nº 12, de 05 de setembro de 2008).

Como consequência dessa mudança de rumo no sistema, em vez de se caminhar para o fortalecimento da cultura de avaliação e da avaliação interna, o que se percebe é uma fragilidade preocupante das CPA e do processo de avaliação interna; conforme estudos quantitativos incentivados pelo INEP (INEP, 2011), a Comissão Própria de Avaliação só está efetivada como instância decisiva na avaliação interna em pequeno percentual das IES no Brasil (PEIXOTO, 2009; SILVA e GOMES, 2011); e uma parte desse fracasso das CPA é creditada à centralidade assumida pelo ENADE (não de forma casual, mas como resultado do direcionamento dado pelos governos à política pública de avaliação), em detrimento de outros momentos do processo avaliativo formativo.

Entre os desafios presentes no contexto do SINAES na atualidade, alguns são, no mínimo, preocupantes:

- utilização dos índices como sinônimo de qualidade da educação;
- marketing institucional a partir de tais índices, quando eles são favoráveis, ou silenciamento sobre as notas obtidas, quando elas são desfavoráveis;
- a equiparação de instituições radicalmente distintas do ponto de vista da organização acadêmica (por exemplo, faculdades de pequeno porte e cujas atividades se restringem ao ensino são equiparadas a grandes universidades públicas federais, nas quais se encontram consolidados o ensino, a pesquisa e a extensão);
- destaque dado a outros sistemas de ranqueamento alheios aos SINAES e que, embora de consistência muito duvidosa, possuem forte repercussão na mídia e consequente apelo de mercado;
- a escassez de informações institucionais sobre o processo de avaliação interna nas páginas eletrônicas, visto que, dado o alcance social da educação, é de se esperar que haja publicidade das ações desenvolvidas, ainda que se trate de IES do setor privado, uma vez que o SINAES preconiza, em seu Art. 2º, “o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos”.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

No que concerne à concepção ou às concepções de avaliação presentes na política de avaliação da educação superior vigente no país, alguns aspectos mostram a relevância do SINAES e a novidade que ele representou: o seu caráter de política de estado, em forma de Lei; o seu alcance nacional, abrangendo todas as Instituições de Educação Superior (IES) públicas e privadas do sistema federal de ensino, sendo desenvolvido também em cooperação com os sistemas estaduais e do Distrito Federal; a sua proposta de avaliação global, integrando diversos instrumentos e metodologias; a articulação entre avaliação e regulação, porém colocando a IES como sujeito do processo avaliativo, com participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica, para que se efetive a cultura da avaliação. Ainda sobre as marcas distintivas do SINAES, Cardoso e Dias Sobrinho (2014) enfatizam:

Três pontos de destaque caracterizam e diferenciam a proposta do SINAES: a) consideração da diversidade institucional existente no País; b) necessidade do respeito à identidade das instituições; e c) análise global e integrada da avaliação, construída por dois momentos distintos, próprios de uma avaliação educativa: aquele que busca conhecer a realidade e aquele que busca interpretá-la, buscando sentido (p. 267).

Não se pode supor, entretanto, que tenha sido fácil e linear o caminho percorrido até se chegar ao SINAES. De um lado, propostas e experiências nas quais prevaleceu a avaliação quantitativa e objetivista, enfatizando a perspectiva do controle, da regulação, da supervisão sobre as instituições enquanto objeto da avaliação, com foco nos resultados (por exemplo, o Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU, em 1983; o Exame Nacional de Cursos – ENC, também conhecido como Provão, em 1996; e a Avaliação das Condições de Ensino, em 2000). O Provão alinhava-se às políticas educacionais do momento, sendo utilizado como “mecanismo de regulação estatal com critérios relacionados ao mercado, com estabelecimento de rankings que estimulavam a concorrência entre as IES” (BARREYRO; ROTHEN, 2006, p. 959). A legislação da época também previa punição para os cursos em decorrência de resultados negativos obtidos neste exame, mas “na prática não houve nenhum efeito punitivo, senão de divulgação midiática e publicitária em procedimentos de autorregulação típicos do mercado” (idem). Giolo (2008, p. 852) destaca que, além de avaliar apenas o resultado (e não o processo formativo amplo), de estimular o ranqueamento de cursos e instituições como se houvesse um sistema homogêneo (contrariando a diversidade institucional preconizada pela própria legislação da educação superior), de limitar a avaliação às respostas dos alunos concluintes no exame, o Provão também estimulava o que o autor chamou de “planejamento estratégico perverso”, isto é, o direcionamento dos esforços para a obtenção de indicadores satisfatórios no exame.

De outro lado, por oposição, encontra-se o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), uma proposta elaborada em equipe por dirigentes e pesquisadores de universidades federais de todo o país, no ano de 1993, e fundamentada na autonomia da comunidade universitária, na autorregulação, com adesão voluntária, para realizar a autoavaliação institucional e promover, desse modo, mudanças na cultura organizacional. Segundo Trindade (1996, p. 9), o Programa surgiu num momento delicado para as universidades latino-americanas e europeias, com a redução do financiamento por parte do Estado, em decorrência ou não de ajustes do tipo neoliberal.

Foi o PAIUB, com sua concepção de avaliação institucional formativa e emancipatória, a influência dominante na proposta trazida pelo SINAES, que resultou de um conjunto de “reivindicações e práticas da comunidade acadêmica (instituições, docentes e estudantes) e, por vezes, do próprio poder público, cuja materialização principal deu-se no Plano Nacional de Educação”, Lei 10.172/2001 (GIOLO, 2008, p. 852). Mas resultou sobretudo da oposição que se fez ao modelo de avaliação limitado à aplicação de um exame de larga escala, o Provão. O SINAES propôs como alternativa uma avaliação que engloba: aplicação de exame trienal, O ENADE, a estudantes ingressantes e concluintes (para se avaliar a dinâmica do processo formativo); coleta de informações dos estudantes acerca do projeto pedagógico e outras práticas institucionais (questionário do estudante respondido por ocasião do ENADE); avaliação dos cursos considerando perfil do corpo docente, estrutura física e organização didático-pedagógica; avaliação da IES considerando dez dimensões; visitas in loco de especialistas designados e coordenados pelo INEP/MEC, para avaliação dos cursos e das IES; centralidade da autoavaliação da IES, conduzida por uma Comissão Própria de Avaliação (CPA).

Barreyro e Rothen (2006) assinalam a coexistência de elementos contraditórios no SINAES:

(...) o SINAES é o resultado da cumulação e da metamorfose. Os três pilares que constituem o Sistema atualmente são derivados das experiências anteriores: a) a Avaliação Institucional, do PAIUB, b) a Avaliação dos Cursos de Graduação, da Avaliação das Condições de Ensino e c) o Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes, do Provão. A cumulação dos mecanismos de avaliação foi realizada sem considerar que cada um deles é produto de valores e paradigmas divergentes: a visão formativa/emancipatória do PAIUB, fundada na participação e na autonomia institucional, a visão somativa da Avaliação das Condições de Ensino e o mecanismo de ranking do Provão (p. 971).

3. METODOLOGIA

Utilizou-se, neste trabalho, a pesquisa documental numa abordagem predominantemente qualitativa, com o objetivo de compreender o uso de índices de avaliação como argumento de qualidade das Instituições de Educação Superior (IES), no contexto do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), o que produz o inevitável ranqueamento da qualidade com base em resultados numéricos.

Partindo de um levantamento exploratório e bibliográfico, cujo propósito era situar a questão central aqui discutida na produção do conhecimento da comunidade científica (ALVES-MAZZOTTI e GEWANDSZNAJDER, 1999, p. 179-188), fez-se, na sequência, a análise da legislação que instituiu o SINAES (Lei Nº 10.861/2004), das Diretrizes para Avaliação das Instituições de Educação Superior (CONAES, 2004), do Decreto 5.773/2006 (que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino), e das portarias que instituíram os índices no SINAES.

Após a análise dos dispositivos legais acima, procedeu-se à coleta de dados das IES a partir do sistema de Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos de Educação Superior (acessível no endereço emec.mec.gov.br), delimitando-se geograficamente o universo da

pesquisa ao Estado de Pernambuco. Na consulta ao e-MEC, realizada em fevereiro e março de 2016, foram obtidos os seguintes dados:

Tabela 3 – IES no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior no Estado de Pernambuco

Organização Acadêmica	Privada	Pública	Total Geral
Centro Universitário	2	---	2
Faculdade	75	24	99
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia		2	2
Universidade	1	4	5
Total Geral	78	30	108

Fonte: e-MEC/GPAPE - 2016

Do universo das 108 IES, optou-se por trabalhar com a amostra das 78 IES vinculadas exclusivamente ao setor privado, que representa o segmento de maior percentual (72%), desconsiderando nesta investigação as vinculadas ao setor público; embora a política instituída com o SINAES abranja instituições de ambos os grupos, dados os limites temporais deste trabalho para a realização da coleta de dados, tomou-se a decisão de não incluir as IES públicas, visto que pode haver variáveis específicas ligadas a um setor ou outro as quais requeiram diferenciação no momento da análise, causando interferência nos resultados.

Após a definição da amostra a ser considerada nesta pesquisa, os passos seguintes foram: consulta aos conceitos IGC e CI das 78 IES privadas no site e-MEC; consulta às páginas eletrônicas de cada uma dessas IES, para verificar a disponibilização ou não de documentos institucionais como plano de desenvolvimento institucional (PDI), regimentos ou estatutos, programas de avaliação interna, relatórios de avaliação interna, regimentos de CPA, atas ou outros documentos similares, capazes de dar publicidade aos processos avaliativos interno e externo ou ao funcionamento da instituição em geral. Também nas visitas aos sítios eletrônicos da IES, buscou-se identificar algum tipo de marketing institucional a partir dos índices de avaliação da educação superior, sejam os vinculados ao SINAES, sejam outros índices criados por organizações não vinculadas aos órgãos públicos oficiais.

4. RESULTADOS

Definidas as IES, a consulta avançada à página eletrônica do e-MEC permitiu a aplicação dos seguintes filtros; IES, unidade da federação, categoria administrativa, organização acadêmica e índice. Com a consulta sob tais filtros, obtiveram-se as tabelas abaixo:

Tabela 4 – Índice Geral de Cursos (IGC) das IES privadas de Pernambuco

	Sem Conceito	IGC 1	IGC 2	IGC 3	IGC 4	IGC 5
IES privadas/PE	13	0	16	47	2	0

Fonte: e-MEC 2016 / GPAPE

O Índice Geral de Cursos (IGC) representa um indicador que “consolida informações relativas aos cursos superiores constantes dos cadastros, censo e avaliações oficiais disponíveis no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) e na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)” (MEC, 2008); é calculado anualmente e leva em conta os seguintes critérios de cálculo: média dos Conceitos Preliminares de Curso (CPC) dos cursos avaliados no último triênio, isto é, no ano cálculo e dois anos anteriores, observado o ciclo avaliativo do Enade e com ponderação pelo número de matrículas em cada curso; média dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* avaliados pela CAPES (para as instituições que possuem tais cursos); e distribuição dos estudantes entre os diferentes níveis de ensino, graduação ou pós-graduação *stricto sensu*.

Numa escala numérica de 1 a 5, o conceito mínimo desejado é o 3, considerado bom, pois livra a IES de procedimentos de supervisão ou protocolo de compromisso com o Ministério da Educação, dispensando também as visitas *in loco* dos avaliadores externos por ocasião dos atos autorizativos. Observando a Tabela 4, constata-se que 60,2% das IES aqui consideradas encontram-se nesta faixa, 20,5% obtiveram conceito abaixo do mínimo esperado; 2,5% (duas IES) estavam na faixa considerada muito boa, com nível 4.

Já na Tabela 5, encontramos o Conceito Institucional obtido pelas IES por ocasião das visitas *in loco*, feitas pelos avaliadores externos para os atos de credenciamento ou recredenciamento.

	Sem Conceito	CI 1	CI 2	CI 3	CI 4	CI 5
IES privadas/PE	6	0	3	50	17	2

Fonte: e-MEC 2016 / GPAPE

Nesta outra situação, eleva-se consideravelmente o número de IES com Conceito 4 (21,7%) e reduz-se significativamente o número daquelas que alcançaram apenas o Conceito 2 (3,8% ou somente três IES). Note-se que o cálculo do Conceito Institucional é produzido a partir do instrumento de avaliação externa, no qual não interfere a nota obtida pelos alunos no Enade. Comparando-se as Tabelas 4 e 5, na faixa média (IGC ou CI 3), os percentuais alcançados pelas IES são muito próximos.

No tocante às consultas feitas às páginas eletrônicas das IES para verificação do marketing institucional a partir de índices, encontrou-se a seguinte situação:

Tabela 6 – IES privadas de PE que fazem algum tipo de marketing institucional a partir dos índices

Conceito Institucional:	0
Índice Geral de Cursos:	2
Conceito Preliminar de Curso (apenas 1 curso):	7

Conceito Preliminar de Curso (todos os cursos):	1
ENADE (1 curso):	2
Ranking Universitário Folha / Cursos:	4
Ranking Guia do Estudante:	3
Sem especificar:	4
TOTAL	23

Observa-se que quase 30% das IES fazem algum tipo de marketing institucional a partir dos índices de avaliação da educação superior, com a utilização de frases como:

- *Avaliação conceito 4 no MEC no curso de Publicidade*
- *Conceito 4 no MEC em todos os cursos*
- *Mais excelência: notas máximas na avaliação do MEC*
- *Fisioterapia: o melhor curso de PE segundo o MEC*
- *É excelência no ENADE-MEC 2012*
- *(...) obtém a maior nota entre as faculdades particulares de PE*
- *Pedagogia nota 5 (visita in loco) MEC*
- *Nossa qualidade comprovada por quem entende (Guia do Estudante)*
- *(...) 1º lugar no IGC – categoria faculdades integradas*
- *Selo de qualidade Guia do Estudante 2014*
- *Conceito 3 ENADE – curso de Enfermagem / RUF / Guia do Estudante*
- *Bacharelado em Ciências Biológicas conquista conceito 4 no MEC*
- *Avaliação com nota máxima pelo MEC*

É fácil constatar duas características comuns às frases acima: primeiro a informação imprecisa, sem especificar que tipo de avaliação é essa, o que significa tal conceito e qual a abrangência dele na instituição; em segundo lugar, o argumento de autoridade, recorrendo-se ao MEC ou a alguma instituição que “entende” de avaliação. Note-se que a imprecisão e o argumento de autoridade podem colaborar entre si.

É provável que as IES acreditem em algum retorno na captação de alunos, na disputa por uma fatia do mercado da educação, com esse tipo de propaganda.

No tocante à divulgação do processo de avaliação interna conduzida pela CPA da instituição, ou do processo de avaliação externa, ou ainda à divulgação de documentos institucionais (estatutos, regimentos, atas, relatórios de avaliação...), enfim, no tocante à publicidade e à transparência exigidas das Instituições de Educação Superior do país, pela legislação nacional, os dados estão consolidados na tabela abaixo:

Tabela 7 – Publicidade da avaliação interna e documentos institucionais - IES privadas/PE

1. Informações da CPA sem relatórios de avaliação interna: (apenas composição da CPA e outras informações básicas)	17
2. Informações da CPA e dados de questionários apenas: (além das informações básicas da CPA e sua composição, faz-se referência a alguns dados)	12

estatísticos obtidos através de questionário)	
3. Sem qualquer informação da CPA: (ou site inexistente)	26
4. Apenas relatório(s) de avaliação interna: (relatórios descontextualizados da CPA)	2
5. Informações da CPA com relatórios de avaliação interna e/ou documentos institucionais: (não homogêneo para todas as IES)	21
TOTAL	78

Constata-se que apenas cerca de 25% das IES divulgam de maneira mais consistente os documentos institucionais e os processos de avaliação interna (linha 5); 33,3% simplesmente não disponibiliza qualquer tipo de informação (linha 3); quase 40% dão indícios de que a CPA foi constituída, mas seu funcionamento pode não ser pleno (linhas 1, 2 e 4 juntas).

5. CONCLUSÃO

A promulgação da Lei 10. 861 não significa que o campo da avaliação da educação superior esteja pacificado, livre de disputas, embates e tensões em seu interior. Ao contrário, estão em jogo princípios e valores de atores sociais diversificados, num jogo em que interesses de campos variados (político, econômico, cultural, educacional) exercem influências entre si. Portanto, trata-se de um campo multivariado, dentro do qual se revelam, não raro, interesses conflitantes, que apontam para um conflito ainda mais intenso e significativo, entre diferentes concepções de Estado as quais disputam o poder político, cada uma delas pretendendo tornar-se hegemônica.

Parece-nos que os alertas feitos em 2008 por diversos pesquisadores e especialistas do campo da avaliação, acerca dos danos que seriam causados ao SINAES pelas mudanças efetuadas naquele ano, estabelecendo-se a supremacia dos indicadores, anunciavam o que hoje está efetivado: o fortalecimento da tendência hegemônica de uma cultura de avaliação regulatória, supervisora, somativa, com foco em produtos e resultados, em detrimento da autoavaliação emancipadora e formativa. As instituições de educação superior despontam como objetos do processo avaliativo, e deixam de exercer o protagonismo e a autonomia, prerrogativas essenciais ao desenvolvimento de uma educação com qualidade, relevância e pertinência social.

A Educação é de tamanha importância para o desenvolvimento social e econômico de um país que exige do Estado e dos governos que se sucedem na condução das políticas públicas um pacto transgovernamental; uma política como o SINAES, construída sobre uma trajetória de lutas e embates de várias décadas no Brasil, transcende e muito o limite temporal de um mandato presidencial.

Recentemente, no final de 2014, notas técnicas divulgadas pelo INEP/CONAES/DAES indicam a dinâmica e o vigor do SINAES, ainda por chegar à adolescência e revelar novos capítulos de sua trajetória inspiradora para os estudiosos da área. A Nota Técnica Nº 062 apresenta o Relato Institucional e suas especificidades, mostrando-o como uma “inovação do Instrumento para Avaliação Institucional Externa (modalidade presencial) – 2014”. Esse Relato

consiste em um documento que deve ser organizado da seguinte forma: relato avaliativo do PDI; síntese histórica dos resultados dos processos avaliativos internos e externos da IES e síntese histórica do planejamento de ações acadêmico-administrativas decorrentes dos resultados das avaliações.

Ao mesmo tempo em que andamos no terreno perigoso do relacionamento avaliação—regulação, de algum modo parece ser uma resposta às críticas feitas em relação ao descaso da história da IES, do processo de avaliação que se vai construindo nos diversos momentos institucionais de credenciamento ou reconhecimento, de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos; que se vai construindo sobretudo no processo de avaliação interna, pelos trabalhos da CPA. Embora paradoxal nosso questionamento, resta saber se, enfim, os relatórios produzidos todos os anos pelas CPA servirão de fato à avaliação interna, no contexto das IES, e se tais relatórios terão mais qualidade técnica, e se as CPA assumirão um papel mais estratégico nas Instituições, em vez de continuarem como figurantes prescindíveis.

A outra Nota Técnica (Nº 065) refere-se exatamente a esses relatórios, trazendo como assunto o Roteiro para Relatório de Auto-avaliação Institucional. E diz textualmente que o primeiro objetivo da Nota é “Destacar a relevância da auto-avaliação das IES para a educação superior”, como processo indutor da qualidade da Instituição, e que o Relatório cujo modelo está sendo apresentado tem as finalidades de “fomentar a cultura de avaliação institucional e subsidiar os processos de avaliação externa”.

Será esse um novo alento para os que já haviam desacreditado do SINAES, em vista da proeminência assumida pelo ENADE e dos questionáveis índices? O SINAES está aberto, inacabado, em construção.

REFERÊNCIAS

BALZAN, Newton Cesar; DIAS SOBRINHO, José (Orgs.). Avaliação Institucional: teoria e experiências. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. “SINAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 96 – Especial, p. 955-977, out-2006. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

_____. Percurso da avaliação da educação superior nos Governos Lula. Educ. Pesqui., São Paulo, v. 40, n. 1, p. 61-76, jan./mar. 2014.

BARREYRO, Gladys Beatriz. De Exames, Rankings e Mídia. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 863-868, nov. 2008.

BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior SINAES: bases para uma Nova proposta da Educação Superior. COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO – CEA. Avaliação, Campinas; v. 9, n. 1, p. 13-111, mar. 2004.

_____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras proficiências. Brasília, 2004.

_____. Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Brasília, 2006.

BRASIL.MEC. Diretrizes para avaliação das instituições de educação superior. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. CONAES. Brasília, 2004a.

_____. Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004. (Publicada no DOU nº 132, de 17.07.2004, Seção 1, página 12). Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei nº 10.861, de 14 de abril. Brasília, 2004b.

_____. Sugestão de relatório autoavaliação CONAES/INEP. Brasília, 2005.

_____. Portaria Normativa de nº 12, 05 de setembro de 2008. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior, tendo em vista o disposto no art. 209 da Constituição Federal, na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, e no Decreto nº 5.773 de 09 de maio de 2006.

_____. Portaria Normativa de nº 4, 05 de agosto de 2008. Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores, para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do SINAES instaurado pela Portaria Normativa nº 1, de 2007.

_____. Instrumento de avaliação institucional externa: subsidia os atos de credenciamento, reconhecimentos e transformação da organização acadêmica. Brasília, 2014.

CUNHA, Maria Isabel de. A qualidade e ensino de graduação e o complexo exercício de propor indicadores: é possível obter avanços? Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 2, p. 453-462, jul. 2014.

DIAS SOBRINHO, José. Qualidade, Avaliação: do SINAES a índices. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008.

_____. Políticas e Conceptos de Calidad: dilemas e retos. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 17, n. 3, p. 601-618, nov. 2012.

FERNANDES, Ivanildo R. O SINAES em sua vertente regulatória: sobre penas educativas e o controle do Estado. Observatório Universitário: documento de trabalho nº 93, Rio de Janeiro, 2010.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>

GILOLO, Jaime. "SINAES" Intermitentes. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 851-856, nov. 2008.

GOMES, A.M. As reformas e políticas da educação superior no Brasil: avanços e recuos. In: MACEBO, D.; SILVA JR., J.R.; OLIVEIRA, J.F. Reformas e políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil. Campinas: Átomo & Alínea, 2008. v. 1, p. 23-51.

INEP. SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: Da Concepção à Regulamentação. Brasília: INEP, 2009. 5. ed. revista e ampliada.

_____. SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília: INEP, 2011. v.3. Análise dos relatórios de autoavaliação das Instituições de Educação Superior.

LEITE, Denise. Ameaças pós-rankings sobrevivência das CPAs e da autoavaliação. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 827-831, nov. 2008.

LIMANA, Amir. Desfazendo Mitos: o que estão fazendo com o SINAES? Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 869-873, nov. 2008.

LINGARD, Bob. É e não É: Globalização vernacular, Política e Reestruturação Educacional. In: BURBULES, Nicholas C.; TORRES, Carlos Alberto (Org.). Globalização e educação: perspectivas críticas. Porto Alegre: Artmed, 2004, pp. 59-76.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. Educ. Soc., Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. Avaliação institucional nas universidades federais e as comissões próprias de avaliação. Avaliação. Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n.1, p. 9-28, mar. 2009.

_____. Avaliação institucional externa no SINAES: considerações sobre a prática recente. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 16, n. 1, p. 11-36, mar. 2011

POLIDORI, Marlis Morosini. Política de Avaliação da Educação Superior Brasileira: Provão, SINAES, IDD, CPC, IGC... e outros índices. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 267-290, jul. 2009.

_____. Avaliação da Educação Superior e seus Atores. Porto Alegre: Editora Universitária Metodista IPA: EDIPUCRS, 2013.

POLIDORI, Marlis Morosini, MARINHO-ARAÚJO, Claisy M., BARREYRO, Gladys Beatriz. SINAES: Perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. Ensaio: Avaliação. Política Pública. Educação, Rio de Janeiro, v. 14, n. 53, p. 425-436. Out./dez., 2006.

RIBEIRO, Jorge Luiz Lordêlo de Sales. Avaliação das universidades brasileiras as possibilidades de avaliar e as dificuldades de ser avaliado. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 16, n. 1, p. 57-71, mar. 2011.

RISTOFF, Dilvo; GIOLO, Jaime. O SINAES como Sistema. RBPG, Brasília, v. 3, n. 6, p. 193-213, dez. 2006.

_____. Os desafios da educação superior na ibero-américa: inovação, inclusão e qualidade. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 18, n. 3, p. 519-545, nov. 2013.

SILVA, Assis Leão da; GOMES, Alfredo Macedo. Avaliação institucional no contexto do SINAES: a CPA em questão. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 16, n. 3, p. 573-601, nov. 2011.

SOBRINHO, José Dias. Sobre a proposta do “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior”. Avaliação, Campinas, V.9, n.1, p. 113-124, nov.2004.

_____. Qualidade, Avaliação: do SINAES a índices. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008.

TRINDADE, Hélió. A Avaliação Institucional das Universidades Federais: resistência e construção. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 1, n. 1, 1996.

VERHINE, Robert Evan. 10 anos do SINAES: avanços e desafios da avaliação da educação superior. Disponível em: <http://abmeseduca.com/?p=8168>. Acesso em 02/12/2014.

ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. Avaliação da educação superior no Brasil: processo de construção história. Avaliação, Campinas; Sorocaba, v. 13, p. 827-831, nov. 2008.