



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

O AVALIADOR *AD HOC* NO PROCESSO AVALIATIVO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

Michelle Espíndola Batista - UFMG
Rosimar de Fátima Oliveira - UFMG

RESUMO

Este trabalho aponta o papel do Avaliador *ad hoc* do INEP/MEC, no processo avaliativo da educação superior brasileira, evidenciando sua importância no contexto da avaliação como política pública educacional. Inicialmente será apresentado o aparato legal que cria esta figura como agente do processo avaliativo, passando pela atuação do mesmo na avaliação *in loco*, destacando a subjetividade de quem avalia e do processo avaliativo em si. As reflexões levantadas demonstram a necessidade de aprofundamento na compreensão do papel e da atuação do avaliador no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Palavras-chave: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Avaliações *in loco*. Avaliador *ad hoc*. Subjetividade.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

Introdução

O debate sobre a avaliação da educação superior se encontra em destaque em todas as instâncias da sociedade, exercendo não só um papel nas reformas e inovações pedagógicas, mas também influência em modelos de instituições e sistemas, ocupando importante lugar nas discussões sobre educação e na agenda de políticas educacionais do Estado.

Verhine e Freitas (2012) afirmam que a avaliação é um instrumento de legitimação de poder dos governos e tem desenvolvido papel importante nos sistemas educacionais, principalmente no que diz respeito às reformas da educação. Estas reformas estão direta ou indiretamente relacionadas ao processo de globalização e conseqüentemente tem suas metas fixadas tendo em vista fatores sociais, econômicos e políticos. Observa-se a aproximação do modelo de oferta educacional ao funcionamento da economia com a aplicação de conceitos/termos originários do meio econômico ao meio educacional, como eficiência; produtividade; relações de mercado; clientelas e preferências dos consumidores. Segundo Castells (2001) essas transformações, originárias do processo de globalização, leva o Estado à perda de controle (mas não da influência) sob seus componentes de política, ameaçando assim o Estado do bem-estar social. O Estado reestrutura, pois, sua legitimidade a partir da descentralização do poder, passando de Estado provedor a Estado avaliador. Por conseguinte, em contextos de acentuada expansão do ensino superior, de maneira indiscriminada, sem medidas de democratização, permanência e, sobretudo qualidade dessas instituições, a avaliação é implementada sob a justificativa de verificação e manutenção dos padrões de qualidade desejáveis e fixados pelo Estado, baseado nas orientações do mercado.

Com efeito, a tendência histórica de expansão da educação superior, majoritariamente pela via privada¹, aumenta a responsabilidade do Estado em desenvolver

¹ De acordo com dados do censo da educação superior 2011, divulgados pelo INEP, o Brasil possui um total de 2.365 instituições de ensino superior e destas 2.081 privadas, observando-se um elevado crescimento em relação ao ano de 1995, que registrava a existência de apenas 684 IES privadas. Ainda segundo dados do



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

um sistema de avaliação, como uma das prioridades da política governamental, com vistas a orientar a expansão da oferta, a elaboração de políticas públicas e possibilitar a análise das realidades institucionais para pontuação das fragilidades e potencialidades como medida diagnóstica para tomada de decisões de forma a garantir os padrões de qualidade exigidos para o desenvolvimento da educação, conforme reforça Campo (2011, p. 168):

Medir, evaluar y fomentar la “calidad” de la educación superior es una responsabilidad básica de todo Estado, dado el alto y creciente valor y aporte social, económico y cultural de la educación superior en la sociedad contemporánea. Pero más allá de la “responsabilidad” del Estado, es necesario señalar la necesidad de políticas y estrategias proactivas, dinámicas, de medición, evaluación y fomento de la calidad de la educación superior en la sociedad.” (CAMPO, 2011, p. 168)

O processo de implantação de um sistema de avaliação da educação superior veio se construindo ao longo dos anos, apresentando pontos de tensão entre estes diferentes momentos, entre as diferentes concepções de avaliação e entre as finalidades que ela assumia a cada nova proposta. Destacam-se como iniciativas de avaliação da educação superior o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior (CNRES), o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), o Exame Nacional de Cursos (ENC) somado à Avaliação das Condições de Oferta (ACO) e Avaliação das Condições de Ensino (ACE), e por último o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) que vige atualmente e será destaque de atuação do avaliador *ad hoc* neste artigo.

No contexto da avaliação da educação superior emergem importantes atores, entre eles os avaliadores, cuja ação direta é responsável pelas avaliações *in loco*, exercendo papel essencial nos processos de credenciamentos e recredenciamentos de Instituições de Ensino Superior (IES), autorizações, reconhecimentos e renovações de reconhecimentos de

censo 2011, tem-se um total de 20.587 cursos de graduação (presenciais e a distância), totalizando aproximadamente 5 milhões de matrículas em IES privadas. (<http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior>)



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

Cursos, entre outros processos regulatórios e de supervisão da educação superior. Apesar da imprescindibilidade desse sujeito nos processos avaliativos externos, e da sua contribuição para que o Estado exerça suas funções de avaliar, supervisionar e regular a educação superior a fim de manter os padrões de qualidade desejáveis, os estudos ainda são insuficientes para se responder a alguns questionamentos a respeito desse indispensável ator do processo avaliativo: qual o papel, atribuições e competências possui o avaliador *ad hoc*? Como as comissões de avaliadores são vistas pelas instituições avaliadas? Qual a importância do trabalho desempenhado pelos avaliadores? Quais os limites de atuação dos avaliadores? Como analisar a prática desses avaliadores nos momentos de avaliação *in loco*?

O Avaliador na legislação educacional: de 1879 a 2002

A figura do avaliador, agente do processo avaliativo oficial, não é recente. De acordo com Fernandes e Barroso (2008, p. 10-11), “o governo nomeava anualmente **commissarios** que tinham a atribuição de verificar o critério que habilitava um estabelecimento a pleitear o título de ‘Faculdade Livre’” (...), conforme disposto no Decreto nº 7.247/1879 que tratava sobre a associação de particulares para fundação de cursos de ensino superior.

Posteriormente, o Decreto nº 1.159/1892 que aprovou o código das disposições comuns às instituições de ensino superior dependentes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores disciplinou a inspeção de faculdades, criadas pelos estados, por **delegados** nomeados para este fim.

No ano de 1901, foi publicado o Decreto nº 3.890/1901, que instituiu o código dos institutos federais de ensino superior, voltando a fazer menção às fiscalizações, agora para equiparação de faculdades fundadas pelos estados, Distrito Federal ou particulares a institutos federais.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

Note-se que nessa época a avaliação era tratada como fiscalização, em que comissões especialmente designadas para tal, fiscalizavam o atendimento, por parte das faculdades, a critérios estabelecidos pelo Estado. Posteriormente, continuou-se registrando as figuras do **commissário, inspetor, delegado ou delegado fiscal**, como presença contínua nos atos subsequentes, como nos Decretos: nº 8.659/1911, nº 11.530/1915, nº 16.782/1925, nº 19.851/1931 e nº 21.241/1932.

A Lei nº 4.024/1961, que fixou as Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, criou o Conselho Federal de Educação (CFE), um órgão deliberativo, normativo e decisório em matéria educacional, por meio do qual a União mantinha sua função de inspecionar os estabelecimentos de ensino superior. A regulamentação das inspeções foi feita por meio da Portaria CFE nº 4/1963 e a Diretoria de Ensino Superior era responsável pela fiscalização e verificação do cumprimento dos critérios de qualidade pelas instituições. A partir de 1972, os atos normativos passaram a se referir às visitas *in loco* como verificações, e a legislação passou a registrar o termo **comissões verificadoras**²:

Art. 6º. As Comissões Verificadoras, designadas pelo Presidente do Conselho, serão constituídas, no mínimo de dois professores de disciplinas constante do currículo do curso em via de autorização, sempre que possível portadores de diploma do mesmo curso. (BRASIL, 1972)

Após comissões verificadoras passou-se a utilizar o termo **comissões de especialistas**, instituídas pelo Decreto nº 63.338/1968 que, segundo Inez (2007)

tinham como finalidade, ampliar a capacidade técnica e executiva do MEC, promovendo estudos, supervisão e assistência às instituições de Educação Superior (IES), através de visitas periódicas para observação das instalações, equipamentos, qualificação de docentes, organização didática, padrões de ensino e pesquisa. (INEZ, 2007, p.192)

Em 1985, o Decreto nº 91.607/1985 regulamentado pela Portaria nº 706/1985, definiu nova atuação para as comissões, cuja função estava voltada para consultoria e

² Portaria CFE nº 24/1972



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

assessoramento ao Ministério da Educação (MEC) em matéria de avaliação e qualificação da educação superior. Tal medida considerava a premente tarefa do Estado em zelar pela qualidade da educação superior e em desenvolver um processo contínuo e sistêmico de avaliação, contando com a participação da comunidade acadêmica em geral. Era atribuição dessas comissões “prestar colaboração técnica e pedagógica à instalação e manutenção de um processo permanente de avaliação, acompanhamento e melhoria dos padrões de ensino superior nas diversas áreas de formação científica e profissional” (BRASIL, 1985). Esse Decreto corroborava com o relatório que estava sendo elaborado pela Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior (CNRES), que registrava que a avaliação teria maior legitimidade se executada pelos pares acadêmicos. Segundo Rothen e Barreyro (2009, p.736) “em 1986, foi criada a Secretaria Executiva das Comissões de Especialistas, com a função de administrar os trabalhos realizados pelas Comissões”.

Em 1995, foi promulgada a Lei nº 9.131/1995 que criou o Conselho Nacional de Educação (CNE), extinguindo o CFE, para colaborar com o MEC quanto à formulação e avaliação da política nacional de educação, zelo pela qualidade do ensino e cumprimento das leis que regem a matéria. No mesmo ato foi criado o ENC, também conhecido por Provão, como um dos procedimentos para avaliação dos cursos de graduação. Em consequência a essas mudanças, novas definições foram estabelecidas para as comissões de especialistas. A Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC passou a ter a responsabilidade de constituir as comissão de especialistas para as avaliações *in loco*³ e em 1997 a Portaria nº 877/1997 utilizou a expressão “comissão de especialistas de ensino da SESu/MEC”, para se referir à comissão de avaliadores.

A Portaria nº 879/1997 deliberou a respeito da composição das comissões de especialistas e as atribuições das mesmas neste novo contexto em que a avaliação da educação superior se encontrava e também nessas novas práticas avaliativas adotadas. Fixou-se então que as comissões deveriam ser compostas por “docentes de alto nível de formação acadêmica, com experiência profissional e de reconhecida atuação no ensino de

³ Portaria nº 181/1996



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

graduação” (BRASIL, 1997a). Estes docentes seriam indicados por instituições de ensino que possuíssem cursos de graduação reconhecidos ou de pós-graduação credenciados e teriam como atribuições assessorar a SESu nas verificações *in loco* de IES e cursos, para expedição dos atos autorizativos referentes à regulação do ensino superior. Essa portaria, porém, foi bastante vaga com relação aos atributos e atribuições das comissões e às indicações das mesmas, sendo, pois, revogada pela Portaria nº 972/1997. Nesse novo dispositivo legal foram especificadas as atividades de assessoramento que seriam atribuídas às comissões de especialistas.

A portaria supramencionada manteve a formação das comissões – docentes de alto nível de formação acadêmica, mas diferente da norma anterior, a “renomada atividade profissional” passou a não ser requisito cumulativo, mas sim facultativo ao alto nível de formação acadêmica:

Art. 1º. As comissões de especialistas de ensino superior deverão ser constituídas por docentes de alto nível de formação acadêmica, com experiência profissional e de reconhecida atuação no ensino de graduação, para atuarem em assessoria à Secretaria de Educação Superior. (BRASIL, 1997a)

Art. 2º. As comissões de especialistas serão constituídas por docentes de alto nível de formação acadêmica, ou renomada atividade profissional, com reconhecida experiência de atuação no ensino de graduação. (BRASIL, 1997b) (grifo nosso)

Ficou definido, ainda, que as Comissões fossem compostas de no mínimo 03 (três) e no máximo 05 (cinco) integrantes com mandatos de 2 (dois) anos, havendo um coordenador em cada comissão. O processo de indicação foi mantido conforme proposto anteriormente, limitado à indicação de no máximo 02 (dois) docentes por instituição, sendo as indicações condicionadas aos prazos estabelecidos pela SESu, com divulgação prévia. Nessa época, as comissões de especialistas tinham como responsabilidade a elaboração os padrões mínimos de qualidade, por cursos. Assim, as avaliações *in loco* entre diferentes cursos não seguiam um padrão mínimo de qualidade único, mas eram balizadas por instrumentos próprios, para cada curso, elaborados a critério de cada comissão de área,



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

com uma visão excessivamente carreirocêntrica, afirma Tramontin (2001). Vale mencionar que se passou para a IES a responsabilidade com as despesas de deslocamento, estada e alimentação dos avaliadores, além do pagamento de uma taxa por cada avaliação solicitada ao MEC⁴.

As avaliações externas no novo modelo proposto iniciaram a partir de 1998, com a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos (ACO) feitas pela SESu para fins de autorizações de cursos e credenciamentos de IES. Meneguel e Bertolin (2003) afirmam que a ACO, da maneira que era operacionalizada sofria muitas críticas, principalmente no que diz respeito à falta de padronização de critérios e procedimentos e quanto ao isolamento do curso a ser avaliado da sua inserção institucional. Tendo em vista a necessidade de evolução neste sentido, além da necessidade emergente de reavaliação de IES e cursos uma vez já credenciados e autorizados, criou-se em 2001 a Avaliação das Condições de Ensino (ACE). A ACE foi um dos mecanismos de avaliação implantados pelo MEC com objetivo de avaliar os cursos de graduação para reconhecimentos e renovações de reconhecimento, que juntamente com o Exame Nacional de Cursos (ENC) compunham o sistema de avaliação vigente. Para os procedimentos de avaliação externa foi criado um Formulário de Verificação *in loco* contemplando três dimensões: a organização didático-pedagógica, o corpo docente e as instalações, e cada dimensão era subdividida em “categorias de análise”, estas em “indicadores” e estes em “aspectos a serem avaliados”. De acordo com o desempenho da IES e de curso, cada aspecto a ser avaliado poderia obter um dos seguintes conceitos: muito fraco (MF), fraco (F), regular (R), bom (B), muito bom (MB), entretanto, esses conceitos não eram vinculados a um critério de análise, sendo a atribuição desses, passível da subjetividade dos avaliadores.

Em 2001, foi publicado o Decreto nº 3.860/2001 dispondo sobre a organização do ensino superior e avaliação de instituições e cursos. Nesse ato, o MEC assumiu a coordenação da avaliação e passou ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) a atribuição de organizar e executar a avaliação,

⁴ Portaria nº 946/1997



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

cujos resultados subsidiarían los procesos de recredenciamentos de IES e reconocimientos e renovaciones de reconocimientos de cursos. Con la nueva atribución, el INEP pasó a elaborar manuales e establecer estándares mínimos de calidad e instrumentos de evaluación que serían norteadores de las evaluaciones *in loco*.

A partir de allí fueron observadas significativas mudanzas en la evaluación externa de la educación superior brasileña, tanto en el sistema e en los procedimientos adoptados como en los instrumentos de evaluación e en las cuestiones relacionadas con los evaluadores. Así, fueron establecidas las directrices para la evaluación de las IES e de las condiciones de enseñanza de los cursos de graduación, a partir de la publicación de la Portaria nº 990/2002, que también dispuso sobre las atribuciones de los evaluadores, del INEP e de las IES, en las evaluaciones.

Para la optimización de los procesos evaluativos, fue implantado el Sistema de Acompañamiento de Procesos de las Instituciones de Enseñanza Superior (SAPIENS), instituido por la Portaria nº 323/2002, para apertura e acompañamiento del trámite de los procesos de evaluación de cursos e de IES e de todos los procesos de regulación de la educación superior.

La cantidad demandada de evaluaciones sólo aumentaba e para organización de los procedimientos de las visitas *in loco* el INEP creó un registro de evaluadores *ad hoc* para la designación de profesionales que actuarían en los procesos evaluativos.⁵ Los evaluadores no más precisarían ser indicados, mas pasarían a efectuar un registro voluntario en el sitio del INEP desde que cumplieran los siguientes requisitos: mínimo de 05 (cinco) años de experiencia, en docencia e/ou en administración en la educación superior; ser doctores, maestros, especialistas o tener expresiva e comprobada contribución profesional, en el área de interés, con reconocimiento del medio académico; disponibilidad de participación en la actividad de capacitación e de participar de hasta 08 (ocho) evaluaciones por año. Estos docentes, cuando convocados para evaluaciones, harían jus a pasajes aéreos e terrestres; diáreas por día de trabajo; adicional de desplazamiento, de acuerdo con la necesidad e honorarios por curso evaluado, teniendo en vista que las IES pagarían una tasa de evaluación *in loco* al INEP, por curso evaluado, para las referidas despesas. Las comisiones de evaluación de curso

⁵ Portaria nº 6/2002.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

seriam compostas por no mínimo 02 (dois) e no máximo 05 (cinco) avaliadores, dependendo do número de habilitações que tivesse o curso⁶.

Caberia aos avaliadores⁷:

- I. examinar cuidadosamente os dados e informações fornecidos pela IES no formulário eletrônico;
- II. analisar o plano de desenvolvimento institucional ou o projeto pedagógico do curso;
- III. analisar os resultados de outros processos avaliativos promovidos pelo MEC;
- IV. realizar a verificação *in loco*;
- V. verificar o processo de auto-avaliação do curso e da Instituição;
- VI. elaborar relatório descritivo-analítico e parecer conclusivo sobre os resultados da avaliação. (BRASIL, 2002)

Note-se que de 1997 a 2002 o papel dos avaliadores passou por transformações. Estes que inicialmente eram tratados como docentes das comissões de especialistas passaram a ser designados, na legislação, como **avaliadores**, assumindo assim o papel principal que lhe era atribuído – a avaliação, conforme se pode inferir tendo em vista a Portaria nº 990/2002, em que as atribuições desses sujeitos se resumiram a atividades especificamente relacionadas às avaliações *in loco* e todas as etapas que lhe são inerentes, desde a análise do formulário, previamente à visita, até a elaboração do relatório com as impressões dos aspectos verificados. Passou a não fazer parte das atribuições dos avaliadores a elaboração ou atualização dos critérios de qualidade balizadores das avaliações ou mesmo a proposição de diretrizes e organizações curriculares das áreas do conhecimento.

O avaliador no âmbito do SINAES

Dado às várias deficiências apontadas no processo avaliativo vigente naquela época constatou-se a necessidade de reestruturação do sistema avaliativo da educação superior.

⁶ Portaria INEP nº 22/2002.

⁷ Portaria nº 990/2002.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

Assim, as Portaria MEC/SESu nº 11/ 2003 e Portaria MEC/SESu nº 19/2003, designaram a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA), encarregada do trabalho de elaborar uma proposta de avaliação que atendesse ao disposto no Plano Nacional de Educação – PNE (2001)⁸. A CEA apresentou em 27 de agosto de 2004 a proposta original do SINAES, que foi instituído pela Lei nº 10.861/2004.

O SINAES tem, entre outras, a finalidade de melhoria da qualidade da educação superior no país, e apresenta como princípios e critérios fundamentais: a educação como direito social e dever do Estado; valores sociais historicamente determinados; regulação e controle; prática social com objetivos educativos; respeito à identidade e à diversidade institucional; globalidade, legitimidade e continuidade do processo avaliativo.

O Sistema é composto por três tipos de avaliação: institucional (interna e externa), de curso (interna e externa) e de estudante (ENADE). As avaliações externas são conduzidas pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) que tem como principais atribuições o estabelecimento de diretrizes, a coordenação do SINAES e a articulação entre avaliação e regulação, e pelo INEP que atua na operacionalização, sendo este o órgão que conduz o sistema de avaliação de cursos e IES no país, produzindo indicadores e criando um sistema de informações que subsidiam o processo de regulação, exercido pelo MEC: autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, e credenciamento e credenciamento de IES.

Os requisitos para a função de avaliador *ad hoc* também passaram por modificações quando da instauração desse novo sistema de avaliação, com a instituição do Banco Único de Avaliadores da Educação Superior pela Portaria MEC nº 4.362/2004. Acrescentou-se às condições para cadastro, além da experiência na docência ou gestão, a experiência em avaliação. O avaliador deveria possuir disponibilidade para no máximo 9 (nove) avaliações *in loco*, e não mais 8 (oito) como a portaria anterior, os profissionais cadastrados passariam atender, além do INEP, a Secretaria de Educação Superior (SESu) e a Secretaria de

⁸ Lei nº 10.172/2001 - Meta 6: 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.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

Educación Profissional e Tecnológica (SETEC), conforme demanda das atividades de supervisão e regulação. A partir de então eram publicados, no Diário Oficial da União, editais de credenciamento de profissionais especialistas para compor o Banco Único de Avaliadores *ad hoc* do INEP. Outro ponto até então não previsto nas legislações anteriores era a assinatura do “Termo de Compromisso do Docente-Avaliador”, pelo avaliador, antes da avaliação *in loco*. Este termo apresentou-se como anexo da supracitada portaria e passou por modificações nas suas cláusulas, conforme se constata pela Portaria nº 1.027/2006, passando a ser denominado “Termo de Compromisso e Conduta Ética”. Hoje, o termo passou a fazer parte do cadastro de inscrição no BASIs, via sistema e-MEC, voltando a ter as mesmas cláusulas do “Termo de Compromisso do Docente-Avaliador”, de 2004.

Em substituição ao Banco Único de Avaliadores da Educação Superior foi criado pela Portaria 1.027/2006 o Banco de Avaliadores do SINAES – o BASIs – sob gestão do INEP, cujo funcionamento era pautado nos princípios da legalidade; impessoalidade; moralidade; publicidade e transparência; eficiência e economicidade; segurança jurídico; interesse público; melhoria da qualidade da educação superior; compromisso, responsabilidades sociais e missão pública das instituições de educação superior e o respeito à identidade e à diversidade das instituições de educação superior e dos cursos superiores. Por esta nova legislação, foram fixados novos requisitos em que o avaliador deveria ter no mínimo titulação de doutor; efetiva produção acadêmica e intelectual nos últimos 5 (cinco) anos; reputação ilibada; não ter pendências junto às autoridades tributárias e previdenciárias e disponibilidade de participação em, no mínimo 3 (três) avaliações por ano. Além disso, avaliadores institucionais deveriam ter experiência de pelo menos 3 (três anos) em gestão educacional, em cargos de reitoria, pró-reitoria, presidência, diretoria, coordenação, chefia, assessoria, participação em comissões e colegiados; e avaliadores de cursos deveriam possuir experiência em atividades de ensino, pesquisa ou extensão, em nível superior, de no mínimo cinco anos.



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

Em 2007 foi criado um novo sistema de gerenciamento dos processos de regulação da Educação Superior - o e-MEC - em substituição ao SIEDSup e ao SAPIENS, por meio da Portaria Normativa 40/2007, que dispôs também a respeito dos procedimentos relativos aos processos de avaliação, regulação e supervisão da Educação Superior. Esta Portaria foi consolidada e republicada sob mesmo número em dezembro de 2010, revogando o dispositivo legal que institui o BASIs, trazendo mais flexibilidade e tornando menos exigentes os requisitos mínimos para se tornar avaliador *ad hoc* do INEP/MEC. Assim, o critério de seleção de avaliadores vigente hoje fixa que os avaliadores deverão preencher alguns requisitos acadêmicos e profissionais mínimos, quais sejam: titulação mínima de mestre; ser docente inscrito no Cadastro Nacional de Docentes, instituído pela Portaria nº 327, de 1º de fevereiro de 2005; ter produção acadêmica nos últimos três anos; comprovar exercício da docência do ensino superior, de pelo menos três anos, em instituição e curso regulares conforme o Cadastro e-MEC; ser isento de pendências junto à autoridades tributárias e previdenciárias e disponibilidade para participação em pelo menos 3 (três) avaliações anuais.

O avaliador e o processo avaliativo

Nos dias atuais, as avaliações para fins de regulação são feitas *in loco* pela Comissão de Avaliadores *ad hoc* designados pelo INEP/MEC, que permanece na IES durante dois dias, em caso de avaliação de curso e três dias para avaliação institucional, independente da complexidade da estrutura organizacional do curso ou natureza administrativa da IES que está sendo avaliada. Os documentos balizadores do processo avaliativo são o Instrumento de Avaliação de Curso, composto de três dimensões: Organização Didático-pedagógica; Corpo Docente e Infraestrutura, e o Instrumento de Avaliação Institucional com dez dimensões. Cada dimensão tem um peso diferenciado na avaliação e é formada por indicadores, os quais serão verificados e conceituados *in loco* pelos avaliadores, por meio de análise documental (PDI, Regimento, Projeto Pedagógico



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

do Curso e outros), de entrevista com docentes, discentes, funcionários e corpo diretor da IES, entre outros; e de verificação da infraestrutura pertinentes à instituição e ao curso. Estes processos avaliativos conferem aos cursos e às IES avaliados conceitos que variam numa escala de 1 a 5, em que 1 e 2 são considerados insatisfatórios, a partir de 3 satisfatórios, sendo este o conceito mínimo de qualidade.

O processo de avaliação *in loco* é o momento em que, como a maioria dos avaliadores descreve, fazem uma “fotografia” da instituição e/ou curso, para levar ao INEP. Esse modo de tratar a avaliação é divergente da concepção de Dias Sobrinho (2008), quando este caracteriza a avaliação dinâmica afirmando que

não se trata de uma fotografia ou medida da retenção de conteúdos num momento dado, mas sim de compreender as mudanças que vão ocorrendo ou os valores que vão se agregando ao longo do percurso. Esta mesma lógica serve para a avaliação de programas, de cursos e assim por diante. Para além da fotografia estática, os movimentos. (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 203)

A prática das avaliações externas hoje acontece justamente com a apreensão do momento em que se encontra a IES e o curso, não sendo considerado o histórico institucional, as evoluções, o percurso formativo pelo qual o objeto de avaliação passou. Peixoto (2011) enfatiza que a escolha das comissões de avaliação externa deveria, além dos critérios já estipulados para cadastro de um avaliador no BASis, levar em conta a similaridade entre a IES à qual o avaliador é vinculado à IES que o mesmo avaliará. Além disso, menciona ainda que os instrumentos de avaliação utilizados pelos avaliadores, produzidos pelo INEP, são passíveis à subjetividade dos avaliadores, devido à necessidade de constantes interpretações das instruções do documento. Importante ressaltar ainda que é utilizado para avaliações externas de curso um só instrumento para cursos de diferentes áreas, modalidades, grau e tipo de processo (autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento) e também somente um para avaliação de instituições, independente da organização acadêmica ou natureza administrativa da IES. A partir dessas e outras análises, pode-se inferir que a forma de se operacionalizar as avaliações externas não está de acordo



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

com o documento inicial do SINAES, não levando em consideração a identidade e missão da cada IES, entre outros pontos importantes que compõe o sistema nacional de avaliação, conclui Peixoto (2001)

A avaliação externa de cursos e de IES é a única modalidade de avaliação, proposta pelo SINAES, que faz dos avaliadores atores no processo avaliativo. O ato de avaliar está intrinsecamente relacionado à emissão de juízo de valor, e a formulação desse juízo é influenciada pela constituição do sujeito avaliador e da sua subjetividade, das impressões que ele tem da realidade, das influências e das representações sociais que fazem parte da sua vivência. A subjetividade é formada nas múltiplas interpretações da realidade, orientadas por valores sociais, políticos, ideológicos que o sujeito constrói e reconstrói a partir das suas experiências vividas e da realidade social em que está inserido. Consoante Vygotsky os sujeitos e a subjetividade são constituídos nas e pelas relações sociais. Assim, o sujeito internaliza componentes de subjetivação em circulação, da mesma maneira que os emite, fazendo dessas trocas uma construção coletiva. Dessa forma, ao avaliar, o sujeito está justamente emitindo essa subjetividade, uma vez que a atribuição de valor aos critérios pré-determinados pelo INEP, para a avaliação, passam pela construção de sentido do sujeito àquela experiência, pelas associações que ele faz, e são determinados pelo conhecimento agregado pelo sujeito-avaliador ao longo da sua vivência.

(...) é justamente na prática de avaliar que sua subjetividade irrompe, uma vez que toda avaliação também é constituída por um julgamento, isto é, a prática da avaliação pressupõe a atribuição não só de valores numéricos, mas também de julgamentos de valor atrelados às representações de quem avalia. Sendo assim, podemos dizer que avaliação e julgamento se confundem, pois se há avaliação, também há julgamento e vice-versa, embora o resultado numérico e lógico da avaliação formal mascare as representações que estão relacionadas ao julgamento do avaliador. (CAVALLARI, 2005, p. 105).

Embora exista uma escala de conceitos a serem atribuídos pelos avaliadores durante a avaliação *in loco* de curso ou institucional, e essa escala estar relacionada a critérios de análise pré-estabelecidos pelos instrumentos de avaliação do INEP, a avaliação ainda é passível de influência da subjetividade do avaliador, uma vez que os conceitos de 1 a 5 são



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

descritos por ordem de excelência, sendo: quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um conceito “não existente”, “insuficiente”; “suficiente”; “muito bom/muito bem”; “excelente”. As definições desses termos dão margem à influência da subjetividade do avaliador quando da atribuição do conceito, uma vez que dependem do parâmetro de análise. Por exemplo, um avaliador proveniente de uma instituição de ensino de grande porte, ao avaliar uma instituição de pequeno porte poderá considerar vários aspectos como insuficientes ou somente suficientes, pois sua experiência e sua vivência o remetem para uma realidade além da que está sendo avaliada. O que é suficiente para um avaliador pode ser muito bom para outro e vice-versa, confirmando assim que as percepções podem ser diferentes de acordo com a subjetividade de cada um. É possível, dessa forma, que uma mesma instituição ou curso tenham diferentes conceitos, quando avaliados por diferentes sujeitos. Isso é percebido, ainda, entre os avaliadores de uma mesma comissão quando esses discordam em alguns pontos, tem opiniões divergentes quanto às notas a serem atribuídas a cada indicador, quanto ao nível de cumprimento de determinado critério pela IES ou quanto à própria definição dos termos de descrição de cada conceito supramencionado, ou seja, percepções diferentes de acordo com a subjetividade de cada um. Com efeito, avaliação se prende à medição, mas incorpora elementos da subjetividade ao processo avaliativo.

Considerações finais

Estudos baseados nas perspectivas dos atores sociais envolvidos em processos avaliativos ainda são pouco explorados. Assim, entendemos a premência em considerar o papel do avaliador e sua importância na avaliação externa da educação superior. No contexto, em que as ações do Estado convergem em busca da garantia dos padrões de



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

qualidade do ensino superior, a avaliação é fundamental para garantir a regulação do sistema e o papel do avaliador é de essencial importância.

Embora haja um documento norteador das avaliações *in loco* – os instrumentos de avaliação – com definição de indicadores e respectivos critérios de análise, podemos afirmar que a avaliação “deixou de ser um processo exclusivamente técnico, ou seja, já se admite a subjetividade inerente a qualquer avaliação, seja ela de um fato do cotidiano, seja de um serviço ou programa em especial.” (UCHIMURA e BOSI, 2002, p.1564).

A avaliação está diretamente relacionada à percepção do ator social envolvido no processo avaliativo, no papel de avaliador, e das suas experiências, vivências, valores e tradições construídos, que lhe servem de parâmetro e influenciam o julgamento. A subjetividade pode estar relacionada à esfera individual, mas também coletiva, em que o contexto social, econômico e cultural podem também influenciar a emissão do juízo de valor no momento da avaliação.

Entretanto, o *modus operandi* das avaliações *in loco*, no formato que são apresentadas hoje transformam “o agente avaliador, a quem antes poderíamos classificar de ‘ser acadêmico’; ora torna-se ‘ser burocrático’ sujeito a hierarquia e regulamentos inflexíveis” (FERNANDES E BARROSO, 2008, p. 6-7). Embora as IES considerem que avaliação *in loco* seja personificada na figura do avaliador e este ocupe a centralidade no processo avaliativo sendo visto como o único responsável pelos conceitos obtidos na avaliação, a função do avaliador é de certa forma limitada ao registro do que foi verificado *in loco*, das reuniões, e das análises documentais, da infraestrutura, de acordo com o instrumento de avaliação e normas pré-estabelecidas pelo INEP, não estando esse registro isento da subjetividade do sujeito avaliador, mas restrito aos critérios de avaliação estabelecidos pelo órgão competente. Convém ressaltar que os avaliadores são impedidos de compartilhar suas experiências acadêmicas, propor melhorias, dar sugestões, listar pontos fortes ou fragilidades da IES, por força de disposição legal⁹, sob pena de ser

⁹ Art. 15. A Comissão de Avaliadores procederá à avaliação *in loco*, utilizando o instrumento de avaliação previsto art. 7º, V, do Decreto nº 5.773, de 2006, e respectivos formulários de avaliação. (...)



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

anulada a avaliação ou serem excluídos do banco de avaliadores (BASis). Posto que o avaliador *ad hoc* do INEP/MEC é um integrante do meio acadêmico, com experiências acumuladas não somente pela prática, mas pela vivência e contato com diversas instituições de ensino e cursos os quais já avaliou, acredita-se que o trabalho desenvolvido por estes sujeitos poderia agregar mais valor ou apresentar maiores contribuições às instituições de ensino e ao próprio Estado na (re) formulação das políticas públicas. Inez (2007) vai além ao afirmar que “as comissões poderiam cumprir um papel estratégico no sistema de Educação Superior, (...) favorecendo a construção de indicadores e de um banco de dados sustentados em análises e coletas oriundas das verificações *in loco*” (INEZ, 2007, p. 196)

Deve-se atentar também que, ao considerar a subjetividade e a existência intrínseca da mesma nos processos avaliativos, admiti-se que as inferências feitas pelos avaliadores nas avaliações *in loco* podem falsear situações pela impossibilidade de julgamento de valor, requerido para algumas situações avaliativas, pois “acredita-se que a posição dos atores sociais que avaliam ou emitem um julgamento influencia a definição de qualidade e a relevância de determinados critérios em detrimento de outros.” (UCHIMURA e BOSI, 2002, p.1566).

O avaliador não deve ser visto como essencialmente um técnico, cuja habilidade principal seja saber manusear os instrumentos de avaliação, pois estes, por si só não possibilitam acessar o fenômeno focalizado, mas força o avaliador a se expressar, por meio da escolha de um critério de análise correspondente a um conceito que será atribuído. Nesta ação, reafirma-se a não neutralidade da avaliação e a subjetividade que lhe é inerente.

§ 6º É vedado à Comissão de Avaliação fazer recomendações ou sugestões às instituições avaliadas, ou oferecer qualquer tipo de aconselhamento que influa no resultado da avaliação, sob pena de nulidade do relatório, além de medidas específicas de exclusão dos avaliadores do banco, a juízo do INEP. (BRASIL, 2007)



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

Por todo exposto e pela importância e grande volume¹⁰ dessa modalidade de avaliação, igual é a importância e necessidade de se fazer uma análise do *modus operandi* dessas avaliações externas a partir da prática do avaliador *ad hoc* designado pelo INEP/MEC, dando relevo ao papel desse importante ator no processo avaliativo – o avaliador – que é visto como a personificação do MEC pelas IES, nas visitas *in loco*.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. Decreto nº 91.607, de 3 de setembro de 1985. Institui Comissões de Especialistas para consultoria e assessoramento em matéria de avaliação e qualificação da educação superior. **Portal Planalto**. Brasília, DF, 1985. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 29 de maio de 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 879, de 30 de julho de 1997a. Define que as comissões de especialistas de ensino superior deverão ser constituídas por docentes de alto nível de formação acadêmica. Portal MEC. Brasília, DF, 1997. Disponível em <http://www.portal.mec.gov.br>. Acesso em 01 de maio de 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 972, de 22 de agosto de 1997b. Sobre Comissões de Especialistas. **Portal MEC**. Brasília, DF, 1997. Disponível em < <http://www.portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 01 de maio de 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 990, de 02 de abril de 2002. Estabelece as diretrizes para a organização e execução da avaliação das instituições de educação superior e das condições de ensino dos cursos de graduação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 de abril de 2002. Seção 1, p. 14. Disponível em <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 29 de dezembro de 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa n. 40, de 12 de dezembro de 2007. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 de dezembro de 2010. Seção 1. p. 23-31. Disponível em <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 29 de dezembro de 2010.

CAMPO, Victor Manuel Gómez. Expansión y evaluación de la educación superior. In: CUNHA, Célio da; SOUZA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia (Org.) **Políticas Públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

CASTELLS, Manuel. Um Estado destituído de poder? In.: _____. **O poder da identidade**. vol. 2. São Paulo: Paz e Terra, 2001. cap. 5. p. 287-362.

¹⁰ Relevante destacar que do ano de 2007 a 2011 foram realizadas 10.050 avaliações externas, sendo 1.304 para autorizações, 4.603 para reconhecimentos e 2.518 para renovações de reconhecimentos de cursos; e 288 para credenciamentos e 1.337 para credenciamentos de IES. (<http://portal.inep.gov.br>).



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

CAVALLARI, Juliana Santana. Avaliações externas e seus efeitos na subjetividade de professores. **SIGNUM: Estud. Ling.**, Londrina, n. 14/1, p. 121-136, jun. 2011. Disponível em <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/signum/article/download/8296/pdf>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2013.

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

FERNANDES, Ivanildo Ramos; BARROSO, Helena Maria. **O inventário das normas e critérios para Avaliação da Educação Superior Brasileira, 1879 a 1997**. Documento de Trabalho nº 73. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2008. Disponível em <<http://www.observatoriouniversitario.org.br>>. Acesso em 04 de fevereiro de 2013.

INEZ, Ana Marta Aparecida de Souza. **Avaliação da Educação Superior**: experiências e vozes docentes em uma análise de políticas e práticas. 2007. 304 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/>>. Acesso em 04 de setembro de 2011.

MENEGUEL, Stela M.; BERTOLIN, Júlio C.G.. Reflexão sobre os objetivos e procedimentos adotados pelas comissões de avaliação das condições de ensino – ACE do INEP. **Educação Temática Digital**, Campinas, v.5, n.1, p.115-145, dez. 2003.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. Avaliação Institucional Externa no SINAES: considerações sobre a prática recente. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 16, n. 1, p. 11-36, mar, 2011.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. Avaliação, agências e especialistas: padrões oficiais de qualidade da educação superior. **Ensaio. Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 65, p. 729-752, out./dez. 2009.

TRAMONTIN. Raulino. Comissões de Especialistas: agenda para discutir formas de atuação. **Estudos**: Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior/ABMES. Brasília, v. 19, n. 29, julho, 2001.

UCHIMURA, Kátia Yumi and BOSI, Maria Lúcia Magalhães. Qualidade e subjetividade na avaliação de programas e serviços em saúde. **Cad. Saúde Pública** [online]. vol.18, n.6, p. 1561-1569, 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2002000600009&script=sci_arttext>. Acesso em 14 de fevereiro de 2013.

VERHINE, Robert Evan; FREITAS, Antônio Alberto da Silva Monteiro de. A avaliação da educação superior: modalidades e tendências no cenário internacional. **Revista Ensino Superior Unicamp**, v. 3, p. 16-39, 2012.