



XIV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU

A Gestão do Conhecimento e os Novos Modelos de Universidade

Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
3, 4 e 5 de dezembro de 2014.

ISBN: 978-85-68618-00-4

APRECIÇÃO CRÍTICA AO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – SINAES

Rodrigo Otávio Botelho

UFSC

rodrigo.botelho@ufsc.br

Adalto Barros dos Santos

UFSC

adalto@tjsc.jus.br

Paula Clarissa de Souza

UFSC

paulacs4@gmail.com

Mauricio Andrade de Lima

UNISUL

limma@globo.com

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi fazer uma análise crítica ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e seus subsistemas. Esta pesquisa pode ser classificada quanto ao raciocínio como dedutiva de natureza aplicada, caracterizada pela abordagem qualitativa e de caráter descritivo. Para atingir seus objetivos este estudo foi realizado por intermédio da compilação das informações bibliográficas, nas quais foram consultadas dissertações, teses, livros, artigos e revistas científicas, além de sítios da rede mundial de computadores. Como resultado do estudo, constatou-se um sistema de avaliação do ensino superior voltado para a qualidade de ensino no país, o qual é constituído de uma diversidade de regras, instrumentos e finalidades de avaliações. Por meio desse estudo evidenciou-se que existe a necessidade de uma avaliação que retrate de forma mais adequada à situação atual dessas instituições, isto é, não seja fracionada, leve em consideração identidade institucional e o seu entorno social e a diversidade do sistema, seus pontos fortes e fracos, a fim de se construir um caminho de mudanças e transformações em prol da comunidade acadêmica e de toda sociedade.

Palavras-chave: Educação Superior, SINAES, Avaliação, Qualidade da Educação.

1 INTRODUÇÃO

A Educação é um fenômeno observado em qualquer sociedade, e esta por sua vez é a responsável pela sua alteração, manutenção e perpetuação, transpondo às gerações seguintes os conhecimentos adquiridos.

No Brasil atualmente a Educação Formal ocorre em estabelecimentos públicos ou privados, onde se ministra o ensino coletivo, desde a Educação Infantil à Pós-Graduação, esta se dá de forma intencional com objetivos determinados expressos originalmente nos artigos 205 a 214 da Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei n. 9.394/1996 (BRASIL, 1996), que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação – LDB.

O art. 209 da Constituição de 1988, preceitua algumas condições para realização da atividade de ensino:

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;

II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. (BRASIL, 1988)

Ou seja, a intervenção do Estado na Educação pátria pública ou privada é fato comum, conforme destaca Ranieri (2000, p. 23):

“[...] planeja, define políticas e as executa; legisla; regulamenta; interpreta e aplica a legislação por meio dos conselhos de Educação; financia e subvenciona o ensino, a pesquisa e a extensão de serviços; mantém universidades e demais instituições públicas de ensino superior; oferece diretamente ensino de graduação e pós-graduação; autoriza, reconhece, credencia, descredencia, supervisiona cursos e instituições; determina desativações; avalia alunos, cursos e instituições de ensino por todo o País; interfere na organização do ensino; estabelece diretrizes curriculares, etc. Tudo se dá na esfera pública e na privada, e em relação a todos os sistemas de ensino.” (grifo posto)

É perceptível a busca pela qualidade na Educação, tendo em vista sua fundamental importância para o Estado. Em destaque o processo de avaliação possui as seguintes funções: melhorar a qualidade do ensino (aspecto formativo), auxiliar na tomada de decisão (aspecto administrativo), motivar (aspecto psicológico) e de selecionar e certificar (aspecto somativo).

O processo de avaliação da educação superior é complexo, e para realizá-lo são necessárias competências em métodos de mensuração e investigação, compreensão do contexto e da substância do objeto da avaliação, habilidade em relações humanas, integridade pessoal, objetividade, características relacionadas à autoridade organizacional e responsabilidade.

Freitas e Silveira (1997, p.22), destaca que:

“(…) a melhor definição que representa o significado da avaliação institucional na universidade é aquela que contemple os aspectos básicos, tais como: um processo sistemático de reflexão, acompanhamento e aperfeiçoamento das atividades acadêmicas administrativas; um instrumento necessário para a tomada de decisões de forma mais racional, servindo também para comparar o real com o ideal e, por fim, tendo como objeto a qualidade dos serviços oferecidos, no cumprimento de sua missão como organização social”.

Assim, ao avaliar a Instituição de Ensino Superior, se procura entre outros aspectos, medir a qualidade do ensino dos seus cursos, que pode ser percebida através da avaliação no processo (autoavaliação pelo próprio estabelecimento) ou fora dele (avaliação *in loco* pelos órgãos fiscalizadores externos) e, ainda pela análise dos egressos desses cursos.

A avaliação institucional pode ser encarada sob duas perspectivas importantes: perspectiva técnico burocrática, com objetivos de controlar, hierarquizar e distribuir melhor os recursos e a perspectiva participativa, com objetivos de conhecer a instituição, melhorar seus processos e prestar contas à sociedade.

É importante frisar que a qualidade de um processo educativo não pode ser aferida num único momento, nem tomada sob uma só medida, e que o próprio processo de mensuração que está sendo utilizado, também deve ser avaliado, pois o instrumento de avaliação não deve objetivar pressionar as IES de tal forma que elas se tornem mais um setor burocrático do que um centro de excelência acadêmica.

O atual Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior¹ (SINAES), pelo menos na sua idealização, aborda esta questão entendendo que a avaliação deve ser mais formativa e polissêmica (BRASIL, 2004).

Convergindo para este entendimento, Lehfeld et al. (2010), Giolo (2008), Zainko (2008), Zandavalli (2008), Limana (2008), Barreyro e Rothen (2006) e Ristoff e Giolo (2006) afirmam que, inicialmente, o SINAES tinha em sua espinha dorsal os conceitos mais importantes para a evolução do ensino superior brasileiro, onde o seu objetivo era dar à sociedade, por meio de seus cidadãos, qualificação, a geração e transmissão do conhecimento técnico-científico, o incremento do nível cultural da sociedade e a formação do caráter.

Dentro deste contexto, este trabalho busca apresentar fragilidades e deficiências encontradas no atual sistema de avaliação utilizado pelo Ministério da Educação do Brasil. Será realizado estudo exploratório de revisão bibliográfica, visando criar apreciação crítica sobre as inconsistências que envolvem a aplicação do SINAES, como Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

2 HISTÓRICO DA AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

“Os processos avaliativos do ensino superior no Brasil já estavam presentes, desde a criação da primeira Faculdade Brasileira em 1808, no Estado da Bahia, com o objetivo de provocarem uma reflexão da Sociedade e do Estado, sobre a concepção, a função e o modelo a ser instituído para a educação superior” (CUNHA, 1980, p. 62)

¹Criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) é formado por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. O Sinaes avalia todos os aspectos que giram em torno desses três eixos: o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações e vários outros aspectos (INEP, 2012).

Segundo Leite (1997), a avaliação da educação superior no Brasil, com caráter sistemático e contínuo, tem suas origens em 1977, quando as instituições brasileiras de educação superior começaram a ter os cursos de pós-graduação avaliados pela Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES).

De acordo com Barreyro (2006, p.04), “datam de 1983 as primeiras ideias sobre o tema avaliação dos cursos de graduação, com a instituição, pelo Ministério da Educação – MEC, do Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU, substituído já no ano seguinte, por várias iniciativas governamentais, como a constituição da “Comissão de Notáveis” em 1985, e do Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior – GERES, em 1986”.

Como uma resposta das universidades brasileiras ao desafio de implantar um sistema de avaliação institucional centrada na graduação, já que a pós-graduação vinha sendo avaliada, foi criado pela Secretaria de Educação Superior - SESu/MEC em 1993, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB. O PAIUB foi subsidiado pelas experiências de autoavaliação de algumas universidades, representadas pela Associação das Instituições Federais do Ensino Superior – ANDIFES, e estabelecido a partir da Comissão Nacional para Avaliação das Universidades Brasileiras.

Dentro da perspectiva de desenvolvimento de uma universidade contemporânea, o processo de avaliação deveria atender a três exigências básicas: ser um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico, atuar como uma ferramenta para o planejamento da gestão universitária e atender a um processo sistemático de prestação de contas à sociedade (BRASIL, 1994).

Em de 14 de abril de 2004, foi criado pelo Governo Federal, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, regido pela Lei 18.861/2004 para regulamentar, supervisionar e avaliar as instituições e Cursos Superiores no Brasil, e que tem como objetivo identificar mérito e valor das instituições, áreas, cursos e programas, nas dimensões de ensino, pesquisa, extensão, gestão e formação; melhorar a qualidade da educação superior, orientar a expansão da oferta; promover a responsabilidade social das IES, respeitando a identidade institucional e a autonomia.

3 O SINAES e seus subsistemas

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES basicamente é composto por 3 (três) subsistemas que compreendem a avaliação institucional (interna e externa), dos cursos e dos estudantes. O SINAES avalia todos os aspectos que giram em torno desses três eixos: o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações e vários outros aspectos.

Para o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, órgão do Governo Federal responsável pela operacionalização do Sistema de Avaliação das Instituições de Ensino Superior, os resultados das avaliações possibilitam traçar um panorama da qualidade dos cursos e instituições de educação superior no País, sendo os processos avaliativos coordenados e supervisionados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES).

3.1 Avaliação Institucional

Dentre os instrumentos de gestão estabelecidos pelo SINAES a avaliação institucional das IES merece especial destaque pela função qualitativa e amplitude que o conjunto de seus itens pode constatar em relação as condições da IES de maneira global, ou seja, ensino, pesquisa e extensão. Segundo com REIS (2003, p. 49), “acima de tudo, a avaliação é um mecanismo que permite o diagnóstico, o aperfeiçoamento, e o (re)planejamento institucional. Permite ainda a leitura da situação da IES, no que se refere aos procedimentos pedagógicos e administrativos.”

Assim, a concepção inicial do SINAES, foi baseada em 10 (dez) Dimensões a saber: 1 - A missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); 2 - Políticas para o ensino, a pesquisa e a extensão; 3 - Responsabilidade social da instituição; 4 - Comunicação com a sociedade; 5 - Políticas de pessoal; 6 - Organização e gestão da instituição; 7 - Infraestrutura física; 8 - Planejamento e avaliação; 9 - Políticas de atendimento aos estudantes; 10 - Sustentabilidade financeira.

Em 2012, o INEP coordenou a revisão do Instrumento de Avaliação Institucional Externa utilizada pelo SINAES, que resultou na edição da NOTA TÉCNICA Nº 08 CGACGIES/DAES/INEP aprovada pela Conaes e pelo CNE, onde houve uma reformulação nos instrumentos de avaliação institucional externa, passando as dimensões a serem agrupadas por Eixos da seguinte forma:

Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional: considera a dimensão 8 do SINAES (Planejamento e Autoavaliação). Inclui também um Relato Institucional, que descreve e evidencia os principais elementos do seu processo avaliativo (interno e externo) em relação ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), incluindo os relatórios emanados pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), do período que constituiu o objeto de avaliação.

Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional: contempla as dimensões 1 (Missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional) e 3 (Responsabilidade Social da Instituição) do SINAES.

Eixo 3– Políticas Acadêmicas: abrange as dimensões 2 (Políticas para o Ensino, Pesquisa e Extensão), 4 (Comunicação com a Sociedade) e 9 (Políticas de Atendimento aos Discentes) do SINAES.

Eixo 4 – Políticas de Gestão: compreende as dimensões 5 (Políticas de Pessoal), 6 (Organização e Gestão da Instituição) e 10 (Sustentabilidade Financeira) do SINAES.

Eixo 5 – Infraestrutura: contempla a dimensão 7 (Infraestrutura Física) do SINAES.

Há que se registrar que a referida reformulação se encontra em fase de implementação, ou seja, a Nota Técnica Nº 14 /2014 – CGACGIES/DAES/INEP/MEC de 7 de fevereiro de 2014, consolidou a proposta acima indicada, modificou e acrescentou indicadores e estabeleceu um período de transição onde deve se observar o seguinte:

a) todos os processos que estiverem na fase INEP/AVALIAÇÃO aguardando preenchimento de formulário eletrônico de avaliação (FE) terão seus formulários disponibilizados conforme o novo instrumento.

b) os processos que possuem formulários de avaliação preenchidos nos instrumentos anteriores serão avaliados segundo os padrões estabelecidos nos instrumentos em que foram preenchidos. Portanto, não se adequarão ao instrumento reformulado.

Nos termos do artigo 11 da Lei do SINAES, toda instituição de ensino superior, pública, ou privada, deverá constituir a Comissão Própria de Avaliação (CPA), com a função de conduzir os processos de autoavaliação, bem como sistematizar e prestar as informações solicitadas pelos órgãos reguladores e a toda comunidade acadêmica.

A constituição de uma CPA é um dos principais mecanismos para a identificação de fragilidades e potencialidades das instituições de ensino superior, desde que tenham conhecimento sobre o processo avaliativo e possam realizar suas atividades com autonomia. A comissão baseia-se nos instrumentos de avaliação institucional compostos pelas dez dimensões previstas no SINAES, e é por intermédio dos dados coletados por esses instrumentos, que podem ser elaborados relatórios abrangentes e detalhados, extremamente úteis na tomada de decisões e na melhoria das ações promovidas pelas instituições de ensino superior.

Pode-se destacar a necessidade de conhecimento por parte do gestor dos procedimentos e aspectos que são utilizados e avaliados, a fim de que se possa preparar a instituição para tal processo. Além disso, identifica-se a necessidade do comprometimento dos gestores no sentido de se utilizar dos resultados de tal avaliação para a melhoria da instituição como um todo.

Desse modo, para que a Avaliação Institucional possa efetivamente contribuir na evolução da IES, não basta a utilização dos instrumentos estabelecidos no SINAES, se faz também necessário uma atuação responsável dos atores envolvidos. Os rumos da IES poderão advir das recomendações da CPA aos Gestores, os quais devem possibilitar à comissão total autonomia e liberdade para transitar dentro da IES, a fim de que se conheça de fato a instituição, com suas potencialidades e fragilidades.

3.2 Avaliação de cursos

3.2.1 Conceito Preliminar de Curso - CPC

O Conceito Preliminar de Curso - CPC foi instituído pelo artigo 35 da Portaria Normativa n. 40 de 2007 do Ministério da Educação - MEC. O CPC é um indicador que adiciona ao processo de avaliação da educação superior, elementos para a verificação da qualidade de um curso, ou seja, *é um indicador prévio da situação dos cursos de graduação no país.*

Na composição deste Conceito são utilizadas métricas avaliativas de desempenho variáveis, quais sejam: o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) - que mede o desempenho dos ingressantes e concluintes dos cursos de graduação, o Indicador de Diferença dentre os Desempenhos Observado e Esperado (Conceito IDD) e as variáveis de insumo. O dado variáveis de insumo – que considera corpo docente, infraestrutura e programa pedagógico – é formado com informações do Censo da Educação Superior e de respostas ao questionário socioeconômico do ENADE.

De acordo com o INEP, o CPC contempla sete medidas de qualidade do curso, são elas: a) Nota de Professores Doutores (15%); b) Nota de Professores Mestres (7,5%); c) Nota de Professores com Regime de Dedicção Integral ou Parcial (7,5%); d) Nota referente a Infraestrutura (7,5%); e) Nota referente à Organização Didático-Pedagógica (7,5%); f) Nota

dos Concluintes no ENADE (20%); e g) Nota do Indicados de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperados (35 %).

A título de conhecimento, se faz relevante analisar, por exemplo, a fórmula de cálculo do CPC no Manual de Indicadores de Qualidade de 2012 do INEP, onde cerca de 70% das medidas utilizadas para o cálculo do Conceito Preliminar do Curso (CPC), provêm do ENADE. Apenas as medidas referentes ao corpo docente da instituição não são retiradas do ENADE.

Em relação ao CPC e os elementos que o compõem Colombo, Cardim e colaboradores (2010, p. 142) apontam algumas inconsistências de ordem legal e de critérios, quais sejam:

“O questionário socioeconômico, segundo o § 4º do art. 5º da Lei nº 10.861, de 2004, é “destinado a levantar o perfil dos estudantes, relevantes para a compreensão dos seus resultados”. Não há amparo em lei para usar tal questionário a fim de avaliar a qualidade de qualquer curso de graduação. [...] A nota ou conceito de um curso de graduação, seja ela preliminar ou conclusiva, não pode tomar o Enade como fonte única ou majoritária. Não pode ter nenhuma expressão um conceito obtido isoladamente, sobretudo quando tomado para punir ou premiar IES no processo de supervisão do MEC”.

3.2.2 Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição - IGC

A qualidade das instituições de educação superior, é medida através do Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC), que avalia os cursos de graduação, utilizando-se do Conceito Preliminar do Curso (CPC), e avalia também os cursos de pós-graduação (mestrado e doutorado), utilizando-se da nota Capes.

Segundo o INEP, para o cálculo do IGC 2012 foram considerados os CPCs referentes às avaliações dos cursos de graduação feitas no triênio 2010-2011-2012. Para ponderar os CPCs foram utilizadas as matrículas (matriculados + formados) obtidas nos Censos da Educação Superior do mesmo triênio. O IGC, portanto, é calculado por IES a partir dos conceitos médios da graduação e da pós-graduação *stricto sensu*, através de uma fórmula extremamente complexa, cujo resultado obtido será uma variável contínua no intervalo de 0 a 5, assim como os demais indicadores.

3.2.3 Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE

O objetivo do Exame de desempenho dos estudantes, conforme estabelecido no artigo 33D da Portaria Normativa n. 40-2007 - MEC, é:

Art. 33-D O ENADE aferirá o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, e as habilidades e competências adquiridas em sua formação (BRASIL, 2007).

A prova é constituída por 40 questões, sendo 10 de conhecimentos gerais e 30 de conhecimentos específicos, de acordo com a área de formação do aluno. O ENADE é aplicado a todos os estudantes concluintes dos cursos de graduação.

O ENADE é utilizado também para calcular os demais índices e conceitos que compõem atualmente o nosso Sistema de Avaliação da Educação Superior. A avaliação do ENADE apresenta uma escala relativa, se constitui por faixas de 1 a 5, sendo 5 a nota mais

alta e 1 a nota mais baixa. Além disso, constata-se uma avaliação de desempenho de um curso em relação aos demais cursos, pois os indicadores utilizados para cálculo são os desempenhos médios dos concluintes de uma Unidade de observação.

Porém, o que se pode evidenciar é que atualmente no Brasil a qualidade do Ensino Superior está sendo avaliada através da utilização de índices e conceitos que praticamente são extraídos na sua maior parte do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE, o que demonstra uma tentativa do Governo Federal de viabilizar e atender o que é determinado pela legislação. Mas para poder criticá-los é necessário entendê-los, sem a pretensão de se aprofundar nas formas de cálculos estatísticos e matemáticos, e sim de compreender quais variáveis afetam esses índices.

A Portaria Normativa nº 40 de 12 de dezembro de 2007, republicada em 29 de dezembro de 2010 estabelece que os indicadores de qualidade, a seguir:

Art. 33-B São indicadores de qualidade, calculados pelo INEP, com base nos resultados do ENADE e demais insumos constantes das bases de dados do MEC, segundo metodologia própria, aprovada pela CONAES, atendidos os parâmetros da Lei nº 10.861, de 2004:

I - de cursos superiores: o Conceito Preliminar de Curso (CPC), instituído pela Portaria Normativa no 4, de 05 de agosto de 2008;

II - de instituições de educação superior: o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC), instituído pela Portaria Normativa no 12, de 05 de setembro de 2008;

III - de desempenho de estudantes: o conceito obtido a partir dos resultados do ENADE;

Conforme preconizado no ato normativo citado o ENADE é realizado anualmente, devendo ser aplicado trienalmente ao mesmo curso, aos alunos concluintes.

Sobre a forma de aplicação trienal do ENADE, Colombo, Cardim e colaboradores (2010, p. 138) comentam que “não permite um acompanhamento do desempenho real do estudante ao longo de sua trajetória no curso, desde o ingresso até a conclusão.”

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atingir seus objetivos este estudo utilizou-se de método dedutivo, cuja pesquisa pode ser classificada quanto aos fins como descritiva. As técnicas utilizadas foram a pesquisa bibliográfica, por meio de consultas a dissertações, teses, livros, artigos e revistas científicas, além de sítios da rede mundial de computadores. A abordagem da pesquisa é uma abordagem qualitativa.

Quanto à caracterização qualitativa, segue-se a distinção feita por Triviños (2009), para o qual em uma pesquisa qualitativa comumente não há, via de regra, a adoção do conceito de variável e a análise dos dados se dá, em geral, de maneira subjetiva, com baixa, ou nula, possibilidade de generalização, sendo mais comum às ciências sociais.

Acerca dos procedimentos de pesquisa adotou-se uma análise bibliográfica e documental. Quanto à seleção dos artigos e documentos estudados foi utilizada a bibliografia do plano de ensino da disciplina de Estrutura e Funcionamento do Ensino Superior do

Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGAU da Universidade Federal de Santa Catarina.

Também foi realizado um levantamento bibliográfico na base de dados SCIELO, com referências pesquisadas no período de 2005 a 2014. Tal base foi selecionada por estar entre as mais qualificadas publicações nacionais e internacionais das áreas de ciências sociais aplicadas, e do critério de classificação de periódicos, anais, jornais e revistas (Qualis) da CAPES. O critério utilizado na seleção dos trabalhos foi a seleção direta ou indireta utilizando-se o conceito de avaliação institucional. Portanto, a palavra-chave utilizada nas bases de dados foi: SINAES.

Para a seleção dos artigos, primeiramente foi realizada uma leitura nos títulos encontrados e em seguida, para melhor esclarecimento a respeito do assunto, realizou-se a leitura dos respectivos resumos. Com este procedimento, obteve-se um conjunto de 44 artigos relacionados ao tema, portanto, utilizados nesse estudo.

5 APRECIÇÃO CRÍTICA AO ATUAL SISTEMA DE AVALIAÇÃO

Conforme demonstrado anteriormente, a complexidade de alguns padrões de indicadores dificulta a compreensão do SINAES. As fórmulas utilizadas nos cálculos dos indicadores avaliam de forma relativa e não absoluta. Outra evidência é que a cada ano os padrões de qualidade têm sofrido constantes modificações, e os padrões de autorização diferem dos de reconhecimento do curso, assim como dos de renovação do reconhecimento e das condições de oferta. Desta maneira, a instituição não consegue saber, ao planejar e implementar seus cursos, qual o caminho a seguir para ser bem-sucedida, não na qualidade do curso a que se propõe, mas nos quesitos que lhe serão cobrados nos diversos momentos de avaliação.

Vivemos no mundo da economia globalizada, do individualismo e da competitividade, isto traz para a Educação Superior a responsabilidade de solucionar problemas como os da produção da alta tecnologia, treinamento para atendimento de demandas imediatas do mundo do trabalho, inserção no mundo globalizado e compreensão das transformações transnacionais, capacitação de professores de todos os níveis, formação de novos pesquisadores, e tantas outras exigências carregadas de urgências e de difíceis respostas.

Segundo Dias Sobrinho (2008), a pluralidade e a diferenciação das demandas e expectativas têm como consequência, a emergência de uma enorme diversificação de instituições de educação superior (IES) e de acirramento de competição e de conflitos no sistema. Porém, o que não se pode concordar, é apoiar um sistema de avaliação num exame, que sabidamente não é aceito por parte dos estudantes brasileiros, que acabam por boicotando a prova, e que também apresenta fragilidade à medida que as instituições tendem a transformar a relação didático-pedagógica, através da indução de currículos, em mero treinamento de estudantes para as provas, o que conseqüentemente, traz grandes distorções em seus resultados que, com toda certeza não expressam a qualidade real do sistema educacional superior brasileiro.

Outro aspecto importante, chamado atenção por Dias Sobrinho (2010), é que desde sua proposta inicial, o SINAES prezou princípios e compromissos caros à comunidade acadêmica,

colhidos em várias audiências públicas. Estes princípios determinam que a avaliação da Educação Superior não seja fragmentada, respeite a identidade institucional e a diversidade do sistema, e também confira centralidade à avaliação institucional em suas etapas interna e externa. O período inicial de implantação do SINAES vinha assegurando a consolidação de um paradigma de avaliação que não se limitava à conformação de normas burocrático-legais. Entretanto, as derradeiras iniciativas do INEP, com aval da CONAES, interromperam esse processo participativo, em busca de métricas de mensuração de desempenho, que causam sérias distorções no sentido funcional de instrumentalização do sistema de avaliação.

O INEP alega que o SINAES é muito complexo para ser aplicado no Brasil, país que possui um enorme sistema de Educação Superior, diversificado, heterogêneo, mercantilizado e em expansão. Certamente dificuldades do ponto de vista operacional e político existem, porém, a Educação Superior é um bem público, e como tal, deve ser considerada, respeitada e mantida.

É difícil o estabelecimento de critérios de avaliação isentos de imperfeições. Por este motivo, é necessário que instrumentos desta natureza estejam sujeitos a constantes avaliações visando à correção de distorções, e o seu aprimoramento.

Embora o SINAES tenha avançado no que diz respeito à concepção de um sistema de avaliação, algumas características peculiares e relevantes para a execução da autoavaliação nas IES ainda se fazem presentes como fatores inibidores deste processo estratégico e que dizem respeito aos aspectos burocrático, político e anárquico.

Zainko (2008, p. 831) destaca que a situação do não enquadramento das IES frente ao SINAES, em sua dimensão “avaliação interna”, apresenta problemas evidentes e que se manifestam das mais variadas formas, tais como: problema de origem política, falta de pessoal capacitado com a abordagem do SINAES, falta de reflexão interna e na própria questão da “cultura” de avaliação organizacional.

Augusto e Balzan (2007) apontam algumas questões relevantes no processo de autoavaliação e que, de certa forma, o torna ainda mais desafiador. Ressaltam que o processo e a forma de constituição das CPA's afetam a sua função frente a comunidade acadêmica, uma vez que, seus integrantes normalmente são nomeados pelos dirigentes máximos das respectivas IES, fazendo assim, com que sua composição não seja entendida pelos envolvidos como “legítima” em muitos casos. Em decorrência deste processo, há um agravamento ainda maior na falta de comprometimento, consciência e motivação na IES.

O perfil, a capacitação e a função do coordenador do processo junto às bases são outros aspectos destacados pelos autores. Segundo eles, de uma maneira geral, apresentavam-se como um “repassador” de informações, em vez de um comunicador, intérprete e um agente motivador do processo.

Possivelmente este problema seja oriundo do fator destacado por Ribeiro (2011), o qual relata que, dos eventos de capacitação para coordenadores das CPA's, realizados pelo INEP e pela CONAES, grande número deles (integrantes da CPA's) se mostrou insatisfeito com as informações obtidas sobre as dimensões, os instrumentos e diretrizes propostas pelo SINAES.

Fonseca (2010) também pontua outros resultados baseado em sua pesquisa. Suas observações e constatações possuem relação direta com a gestão das IES, uma vez que,

segundo o autor, existe pouca ou a não utilização da avaliação como insumo para gestão e o planejamento estratégico (*feedback*). Para o autor, esta questão se apresenta mais de caráter inibidor de acesso aos recursos como forma de “punição”, do que um processo de aprendizagem e de autoavaliação. E ressalta, que o principal equívoco era que tal processo era feito por meio dos indicadores não vinculados aos resultados das unidades acadêmicas da instituição. Portanto, a vinculação entre qualidade e avaliação também não teria sido verificado na prática.

Segundo Fonseca (2010), a relação autonomia institucional versus avaliação, apresentou uma maior correlação em instituições públicas e com maior experiência. As demais modalidades de IES (centros universitários e faculdades isoladas) ficaram limitadas as propostas do SINAES, utilizando-as como “regra” e conclui que, se pode verificar uma forte indicação da não institucionalização de uma cultura efetiva de avaliação nas IES, públicas e privadas.

Sugere que o entendimento do processo de autoavaliação encontra-se restrito às CPA’s e à administração superior das IES, tanto no que diz respeito à concepção do projeto, quanto à definição de instrumentos, métodos de coleta de dados e utilização de resultados.

Os resultados dos estudos de Fonseca (2010); Augusto e Balzan (2007); e Zainko (2008) evidenciam os efeitos característicos a estas instituições complexas, já descritas nos itens anteriores, uma vez que reforçam a dificuldade de gerar ou construir seu próprio modelo de gestão, no caso, realizar um processo de autoavaliação que a promova por meio de seus resultados e por uma gestão efetiva.

Entende-se também que, características como uma estrutura plural, tomada de decisão por colegiado, portanto com desvinculação pessoal das responsabilidades sobre as decisões feitas, corroborem de forma a impedir o enquadramento da IES no processo de autoavaliação proposto pelo SINAES.

Outros estudos como Rowley (2002); Ribeiro (2011) indicam que os aspectos políticos e, principalmente, o dimensionamento e a falta de aceitação por parte dos colaboradores são as barreiras encontradas para a implementação da autoavaliação nas IES. Ressaltam que, mesmo sendo as CPA’s compostas por colaboradores das IES, suas atividades são consideradas “mais uma” atividade agregada às demais e, via de regra, é constituída por força hierárquica e/ou por boa vontade devido à afinidade com o tema.

Este aspecto sugere que a falta de capacitação e em decorrência deste há geração de falta de envolvimento dos agentes em relação aos desafios que as CPA’s terão que enfrentar, tornando o processo e seus resultados ainda mais árduos.

Especificamente sobre estes aspectos apontados por Rowley (2002); Ribeiro (2011), as descrições vão ao encontro as barreiras conceituadas por Ansoff (2009), onde afirmava que, a resistência sistêmica, surge em virtude do aumento da demanda por atividades de ordem operacional e estratégica concomitantemente, portanto, ela (a resistência) decorre da incompetência das pessoas que compõem a organização e sua falta de adaptabilidade com tais processos. Esta por sua vez, gera a resistência comportamental, e esse ciclo se sucede, formando um ciclo vicioso que tende a fazer com que a organização permaneça estática.

Corroborando com tais evidências Meyer Jr. (2006) apresenta alguns dados no que concerne a capacidade de implementação de estratégias nas IES:

- a) apenas 16,3% fazem uso de medidas/parâmetros quantitativos além de não alocarem recursos em seus respectivos orçamentos para a cumprimento de suas metas.
- b) um quarto (25%) das IES não vincula ou não possui nenhum tipo de mecanismo para a gestão de suas estratégias.

Em decorrência das características das IES e dos aspectos apontados pelos estudos dos autores referenciados, entende-se que realizar um processo de autoavaliação em IES (execução da estratégia) tende a ser muito mais complexo do que compreender e aplicar as dimensões propostas no SINAES, portanto, levar em consideração outros aspectos subjacentes a este processo são fatores impulsionadores para seu desenvolvimento.

Segundo Colombo e Cardim (2010) os instrumentos de avaliação CPC e o IGC, anteriormente citados, não integram o SINAES. E para agravar esse fato, os instrumentos de avaliação adotados pelo INEP são aprovados apenas em extrato, mediante portaria ministerial.

De acordo com os mesmos autores, a nota ou conceito de um curso de graduação, seja preliminar ou conclusiva, não pode tomar o ENADE como fonte única ou majoritária. Os autores destacam a falta de responsabilidade do aluno com seu desempenho na prova e a falta de amparo em lei para usar o questionário socioeconômico a fim de avaliar qualquer curso de graduação. Os autores destacam a necessidade de se concluir três ciclos avaliativos (avaliação in loco) dos cursos de graduação e três avaliações do ENADE para se extrair conclusões a respeito da qualidade do curso.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou entender o método utilizado pelo Governo Federal, para a realização do processo de avaliação das Instituições de Educação Superior no Brasil assim como outros aspectos subjacentes a este processo. Para tanto, foram realizados estudos junto ao portal do INEP, que é o órgão responsável pela operacionalização do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), além de pesquisas junto às principais leis federais que tratam do tema Avaliação, e também se fez necessária uma revisão bibliográfica, com o objetivo de criar uma concepção crítica à aplicação do atual modelo de avaliação nas instituições de Ensino Superior.

A avaliação como principal instrumento de mensuração da qualidade da educação, precisa ser constantemente repensada e porque não, avaliada. E neste contexto, constata-se que em função da heterogeneidade das IES e desigualdades sociais regionais claramente constatadas no Brasil, fica evidente que a prática de monitoramento de índices como se fossem indicadores precisos de qualidade, está incoerente com a lei do SINAES. O sistema preconiza a avaliação institucional, interna e externa, e a contemplação de uma análise global e integrada de suas dimensões, estruturas, relações, compromisso social, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos.

Atualmente, a melhoria da educação superior como um processo sustentável se torna um grande desafio, que terá maiores chances de efetividade quando houver participação responsável e comprometimento do corpo docente, discente e técnico-administrativo das IES, e da sociedade civil, por meio de suas representações. Para tanto, é necessário que o Governo Federal, esteja disposto a redirecionar suas ações, com políticas de debates e reflexões, em

busca de corrigir as distorções promovidas pelo uso indevido dos atuais indicadores de qualidade. Tais indicadores podem até facilitar a execução da difícil tarefa de avaliar, mas destoam da filosofia dimensional dos SINAES, e como resultado, muito pouco auxiliam no processo de avaliação da qualidade institucional da educação superior.

Neste contexto, as instituições de ensino superior não devem se ater aos ranqueamentos propostos pelos órgãos reguladores; mas precisam sim, alinhar suas ações, considerar e valorizar, o trabalho das CPA's, buscar resgatar o legítimo sistema de avaliação, que as levarão à realização de sua missão institucional, com respeito às suas visões e seus valores. Estas informações são apenas parte de uma pesquisa que se propõe bem mais ampla.

Como falar de um sistema de avaliação do ensino superior voltado para a qualidade de ensino no país, onde a graduação é avaliada pelo SINAES, os programas de pós-graduação mestrado e doutorado são avaliados pela CAPES e o lato sensu não é avaliado? É necessário destacar a diversidade de instrumentos (autoavaliação, avaliação in loco, ENADE, CPC, IGC, dentre outros) e suas finalidades diferentes; utilizadas para avaliar a instituição, o aluno e o curso, para credenciar ou recredenciar a IES, autorizar e reconhecer o curso. Todavia, o aluno pode ter seu resultado manipulado com uma preparação em cursinhos específicos. Diante disso, como alinhar todos esses instrumentos para ter um conceito único e real de qualidade de ensino em uma IES? Uma avaliação que conduza de forma clara e precisa a situação atual de uma instituição, seus pontos fortes e fracos, a fim de se construir um caminho de mudanças e transformações em prol da comunidade e de toda sociedade.

REFERÊNCIAS

AUGUSTO, R.; BALZAN, N. C. A vez e a voz dos coordenadores das CPA's das IES de Campinas que integram o SINAES. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 12, n. 4, p. 597-622, dez. 2007.

ANSOFF, H. I. **Implantando a administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 2009.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. "SINAES" contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do sistema nacional de avaliação da educação superior. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 14, n. 96 - Especial, p. 955-977, out. 2006.

BRASIL. **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Senado Federal. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: nº 9394/96**. Brasília : 1996.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Superior.

Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras. Brasília, DF, 1994.

BRASIL. Ministério de Estado da Educação - MEC. **Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007**. Disponível em <http://meclegis.mec.gov.br/documento/view/id/17>. Acesso em 10 ago 2014.

BRASIL, Ministério de Estado da Educação - MEC. **Portaria Normativa Nº 12, de 5 de setembro de 2008**. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC). Disponível em <http://meclegis.mec.gov.br>. Acesso em 10 ago 2014.

BRASIL. Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 3-4, 15 abr. 2004.

BRASIL. Ministério de Estado da Educação - MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Equipe Técnica da Coordenação Geral de Controle de Qualidade da Educação Superior da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES/INEP). **Manual dos indicadores de qualidade 2013**. Disponível em http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2011/manual_indicador_es_qualidade_edu_superior_2011.pdf. Acesso em 28 jul 2014.

COLOMBO, Sônia Simões; CARDIM, Paulo A. Gomes. **Nos bastidores da educação brasileira: a gestão vista por dentro**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CUNHA, Luiz Antonio. **Educação e desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980.

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

_____. **Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao SINAES**. Campinas; Sorocaba, v. 15, n. 1, p. 195-224, 2010.

FREITAS, I. M. C.; SILVEIRA, A. **Avaliação da Educação Superior**. Florianópolis: Insular, 1997.

FONSECA, M. Regulação da educação brasileira e seus efeitos na gestão, no financiamento e na qualidade do ensino superior. In: Congresso Ibero-Luso-Brasileiro de Política e Administração na Educação. Elvas (Portugal) e Cáceres (Espanha), 2010. **Anais eletrônicos**. Elvas e Cáceres: ANPAE, 2010.

GIOLO, J. **“SINAES” intermitentes**. Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 851-856, nov. 2008.

LEITE, Denise B. C. **Avaliação e tensões de estado, universidade e sociedade na América Latina**. Campinas; Sorocaba, v. 2, n. 1, mar. 1997.

LEHFELD, N. A. S.; GABARRA, M. H. C.; COSTA, C.; SILVA SOUSA, Y. T. C. **Reflexões sobre o processo de auto-avaliação institucional: o olhar de uma comissão própria de avaliação**. Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, p. 177-194, mar. 2010.

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

MEYER Jr., V.; MANGOLIM, L. Estratégia em universidades privadas. In: XXX ENANPAD. **Anais...** Salvador, p. 17, 2006.

RANIERI, N.B.S. **Educação superior, direito e Estado**. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2000.

REIS, Fábio José Garcia dos. **Perspectivas da Gestão Universitária**. Taubaté: Cabral Editora e Livraria Universitária, 2003.

RIBEIRO, J. L. L. S. 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, D.; GIOLO, J. O SINAES como sistema. **R.B.P.G.**, Brasília, v. 3, n. 6, p. 193-213, dez. 2006.

ROWLEY, D. J. Implementing the strategic plan. **Planning for Higher Education**, v. 30, n. 4, p. 5-14, 2002.

ZAINKO, M. A. S. Avaliação da educação superior no Brasil: processo de construção histórica. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 827-831, nov. 2008.

ZANDAVALLI, C. B. Avaliação da educação superior no Brasil: os antecedentes históricos do SINAES. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 827-831, nov. 2008.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva . Introdução à pesquisa em ciências sociais : a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2009.