

Actas do XIV Colóquio Internacional de Psicologia e Educação

Organizado por Vera Monteiro, Lourdes Mata, Margarida Alves Martins, José Morgado, José Castro Silva, Ana Cristina Silva, & Marta Gomes
9 e 10 Julho de 2018, Lisboa: ISPA – Instituto Universitário

**Avaliação da educação superior no Brasil:
Avanços e impasses com foco na qualidade**

Maria das Graças Gonçalves

Lourdes Maria Rodrigues Cavalcanti

Iracema Campos Cusati

Resumo: O presente estudo tem como objetivo principal debater sobre a qualidade da educação universitária, que, embora não nova, facilite o processo de avaliação e acreditação de instituições e programas. Quanto à metodologia aplicada para o alcance de tal finalidade, adotou-se a pesquisa de caráter descritivo e de abordagem qualitativa, tratando-se de uma revisão da literatura sobre a temática, em especial desde o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, que foi criado, através da Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004 e na política da internacionalização, bem como o olhar dos atores envolvidos sobre qualidade com relação aos cursos de graduação como fator decisivo nos planos de melhoria das instituições de educação superior. Com os resultados, constatou-se que o fato de que a qualidade é um conceito histórico e que em cada período foi avaliado de uma maneira diferente, é importante que na era da globalização seja adotada uma nova concepção, pelo menos, pensar no campo da materialização. Entretanto, a qualidade tem múltiplas dimensões e interpretações. Mas o problema não consiste em buscar uma nova definição de qualidade, já que na literatura encontramos várias, mas precisamos determinar o que melhor se adequa à avaliação nas condições da realidade de cada curso, de cada área, sem esquecer que a qualidade deve ser a combinação de dois fatores preponderantes, que é a relevância e o impacto, porque você não consegue conceber instituição universitária de qualidade que não seja relevante em seu ambiente social.

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

INTRODUÇÃO

A palavra qualidade está presente em todas as ações e cenários da vida cotidiana das pessoas e tem vários significados: relacionada com o cumprimento do que é planejado, deixar em perfeita ordem o que é previsto; garantir um estado de satisfação; prestação do serviço de acordo como foi estabelecido. Logo, o conceito de qualidade é polissêmico e tem

significados diferentes para distintas áreas do conhecimento. Para a área da Educação, qualidade significa colocar em prática o plano estabelecido na área educacional com maestria no alcance dos resultados propostos, mais também significa a existência de condições para uma formação do cidadão pleno, apto e preparado para viver na sociedade de comunicação internacional e sem fronteiras.

[...] o conceito de qualidade é totalizante, abrangente, multidimensional. É social e historicamente determinado porque emerge de uma realidade específica e de um contexto concreto. Portanto, uma análise crítica da qualidade deverá considerar todos esses aspectos, articulando aqueles de ordem técnica e pedagógica aos de caráter político-ideológico (Rios, 2010, p. 64).

A discussão em torno da temática de avaliação da qualidade dos cursos superiores universitários tem passado em todo a América Latina, e em especial o Brasil, por grandes debates, todos eles relacionados com a procura dessa qualidade na sua relação com eficiência e eficácia. Esta orientação é devida às exigências e pressões que as instituições de educação superior estão tendo por causa da globalização e da formação do indivíduo competitivo e preparado para estar apto a trabalhar em qualquer espaço do mundo, com as devidas e reconhecidas qualificações.

A Avaliação da Educação Superior foi marcada por uma efetiva reforma a partir da Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004 que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, delegando ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP a responsabilidade por sua realização.

Além desta perspectiva, devido à expansão da Educação Superior, o número de Instituições de Educação Superior – IES cresceu fortemente nos últimos anos e, com isso, o Estado passou a fiscalizar com maior efetividade a forma como estes cursos estão sendo oferecidos e o perfil dos estudantes que estão sendo formados.

Nesse sentido, a partir de tal legislação, procurou-se assegurar o processo permanente de avaliação da educação superior por meio de três componentes de atuação, quais sejam: a avaliação das instituições em si, a avaliação dos cursos de graduação e, por fim, o desempenho acadêmico dos estudantes.

Segundo a referida norma, o escopo deste processo consiste na melhoria da qualidade da educação superior; na orientação da expansão da oferta desta modalidade de ensino; no progressivo aumento da eficácia institucional, efetividade acadêmica e social; assim como, notadamente,

na promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das IES, através da valorização da sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

Para Dias Sobrinho (2003, p. 9), a avaliação se estende aos domínios de todas as produções sociais, das políticas públicas e, especialmente, das educacionais. Para ele a avaliação vem ganhando cada vez mais densidade política e exerce um papel de real importância na configuração dos modelos das instituições, organizações e sistemas. É nesse sentido que ressaltamos a importância do processo avaliativo das Instituições de Educação Superior, uma vez que a partir dos resultados obtidos se torna possível delinear quais os rumos a serem tomados e quais os aspectos positivos e negativos que foram identificados através deste instrumento.

O SINAES teve como propósito avaliar as instituições (Avaliação Externa), os cursos (Avaliação de Cursos de Graduação) e o desempenho dos estudantes (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE) em suas múltiplas e complexas dimensões.

AVALIAÇÃO

Para Dias Sobrinho (2003, p. 54), a avaliação da educação superior ganhou papel de destaque em todos os países que, no contexto das reformas dos Estados e preocupados em possuir maior competitividade internacional, estabeleceram políticas de mudanças neste nível de ensino. Para ele, a avaliação atravessa o patamar da sua finalidade educativa e se situa também nos aspectos econômicos e políticos.

No entendimento de Dourado e Oliveira (2009, p. 203), a “qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, ou seja, o alcance do referido conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico”. Nesse sentido, devido ao aumento no número de Instituições de Educação Superior, do quantitativo de vagas ofertadas e com a expansão como um todo do Sistema Educacional Brasileiro, o Estado passa a atuar de maneira a regular e avaliar a qualidade do ensino oferecida por tais instituições a fim de garantir a sua finalidade social:

O Estado não se retira da educação. Ele adota um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitoramento e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados (Lessard, Brassard, & Lusignan, 2002, p. 35).

Segundo Nunes, Duarte, & Pereira (2017, p. 374), a avaliação institucional é uma ferramenta fundamental que viabiliza a identificação dos erros e equívocos cometidos para que a partir disto se torne possível vencer os obstáculos a fim de viabilizar o crescimento da instituição e da comunidade acadêmica como um todo. Conforme as autoras, esse processo articulado ao planejamento traduz em uma ação que assegura o desenvolvimento da instituição de maneira eficaz.

Para Freitas (2005, p. 7), os motivos declarados para que o Estado procurasse medir, avaliar e informar foram vários, em primeiro lugar porque tais práticas se fazem necessárias quando é preciso conferir e verificar os resultados da educação nacional, propiciando a aplicabilidade da ciência para formar a consciência técnica, uma vez que é uma condição imprescindível para a expansão e melhoria da educação. Em segundo lugar, tais práticas possibilitaram o Estado a conhecer a realidade das instituições de ensino e fazer diagnósticos, tais documentos não têm o propósito de acentuar ainda mais a regulação, mas sim fornecer indicações e sugestões para a qualificação da expansão do atendimento e do ensino. Ainda nesse sentido, o autor entende que medir, avaliar e informar foram práticas importantes para a instrumentação da racionalização, modernização e tutela da ação educacional, além disso, fazem-se necessárias para a criação de uma cultura de avaliação no País.

Assim, o Estado ao adotar a vertente de avaliador, ratifica a importância da avaliação justamente nesse monitoramento de resultados, ponderando se os cursos oferecidos estão em funcionamento em padrões mínimos de qualidade e norteando os rumos a serem tomados quando identificadas falhas e fragilidades. Para Morosini (2006, p. 112), o Estado Avaliativo adquire a conotação de avaliação em todos os aspectos da realidade educacional e em todos os níveis do sistema, porém o maior impacto deste aspecto é verificado no sistema de ensino superior, já que a globalização considera o conhecimento como um valor imprescindível em sua dinâmica. Ou seja, segundo o referido autor, a globalização repercute ainda mais na avaliação da educação superior, pois o conhecimento gerado neste nível de ensino é um dos seus valores mais relevantes.

Ainda é importante salientar que a avaliação passou por relevantes mudanças, isto porque, segundo Souza (2017, p. 337), na década de 1990 a qualidade dos cursos de graduação no Brasil era correlacionada aos exames nacionais para a verificação do desempenho dos alunos egressos, conforme cada área de formação, já na década de 2000, a concepção de avaliação passou a ser ampliada e começaram a ser considerados aspectos como infraestrutura, corpo docente e organização didático-pedagógica. Exemplo disso foi a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, através da Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004, estabelecendo um novo método de avaliação dos cursos e das IES.

É neste sentido que, por força da mesma lei, em seu artigo 6º, foi criada a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES que significa a lógica do papel do Estado enquanto avaliador, uma vez que sua atuação consiste em dirigir todo o processo avaliativo.

As atribuições da CONAES são concebidas como parâmetros de orientação nas atividades do INEP e das Comissões Próprias de Avaliação, a fim de melhorar e facilitar os processos de avaliação de cursos e das IES.

A avaliação foi fortemente efetivada a partir da legislação vigente que trouxe instrumentos para acompanhamento da qualidade da educação ofertada em todos os níveis de ensino. É nesse cenário que a Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996, que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LBD, foi criada. Em seu artigo 9º, inciso VI, foi atribuída a incumbência da União na asseguaração do processo nacional de avaliação visando à definição de prioridades e à melhoria da qualidade do ensino. Já no inciso VIII do mesmo artigo, é ressaltada a responsabilidade da União em efetivar este processo juntamente com cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino, qual seja, o MEC.

Ainda conforme o mesmo dispositivo legal, todos os processos de autorização, reconhecimento, credenciamento, supervisão e avaliação dos cursos das IES e dos respectivos estabelecimentos de ensino, ficarão a cargo da União, que para fazer cumprir tal responsabilidade, terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

Nesta perspectiva, as Instituições de Educação Superior privadas vêm participando cada vez mais desta modalidade de oferta e, sendo assim, o SINAES é um elemento indispensável para a prestação de contas para a

sociedade da qualidade do ensino ofertado. O ordenamento jurídico pátrio de 1988, em seu artigo 209, inciso II, estabelece que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que autorizado e tenha sua avaliação de qualidade realizada pelo Poder Público.

Assim, o processo de avaliação constitui-se como caminho para delinear os processos de transformação da educação superior, uma vez que é a partir dele que se consolida a eficácia das atividades das IES perante a sociedade, já que os resultados das avaliações subsidiam as ações a serem tomadas internamente e projetam as perspectivas institucionais. É nesta dinâmica que se potencializa a relação entre o conceito de avaliação e a educação, pois segundo Dias Sobrinho (2003, p. 114), a avaliação é uma categoria imprescindível da produção da Universidade, pois ela precisa entender de maneira integrada e permanente, quais os valores dominantes nas suas atividades de ensino, pesquisa, extensão e nas suas práticas educativas. A Universidade, para ele, precisa exercer continuamente os seus julgamentos de valor a respeito da finalidade de seu trabalho sistemático e das relações que tecem com o conjunto, assim, é possível repensar as prioridades e perspectivas da instituição, especialmente as suas interações com a sociedade. Portanto, a partir destes aspectos avaliativos é possível contribuir com o aprimoramento das atividades realizadas pelas universidades.

Gatti (2000, p. 94) aponta que as “avaliações são processos que devem gerar estímulo, servir de alavanca, servir à mudança e à transformação e não serem utilizados para rebaixamento de autoestima, seletividade, punição, diminuição de valia”. Diante deste cenário, para Nunes, Duarte e Pereira (2017, p. 376), a avaliação institucional se relaciona com a melhoria da qualidade da educação superior; com a efetividade acadêmica e social; com o aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior através da valorização da missão pública; e, por fim, com a promoção de valores democráticos e respeito às diversidades.

Dias Sobrinho (2003, p. 95) assevera que a Avaliação não é um processo autolimitado e que se perfaz por si só, pois um dos seus principais objetivos é tornar mais visível e compreensível o dia-a-dia das instituições, ultrapassando os aspectos mais restritos do objeto avaliado e gera efeitos no sistema de educação superior nas suas funções e no seu papel dentro da sociedade. As reformas educacionais, a organização dos cursos, as mudanças nos currí-

culos, dentre outros aspectos, são norteadas por tal instrumento, tornando a avaliação como central diante das reformas dentro das IES.

Após tais conceituações acerca do processo permanente de avaliação de cursos, apresentamos no Quadro 1 um compêndio da legislação inerente, explicitando o tipo de norma, o ano da sua publicação e sua finalidade:

Quadro 1

Legislação e normas sobre avaliação da educação superior no Brasil

Tipo de Legislação	Ano Publicação	Finalidade
Constituição da República Federativa do Brasil	1988	Constituição da República Federativa do Brasil
Lei nº 9.394	1996	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional
Lei nº 10.861	2004	Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências
Portaria nº 2.051, Gabinete do Ministro/MEC	2004	Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)
Portaria nº 1.027, Gabinete do Ministro/MEC	2006	Dispõe sobre banco de avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação – CTAA, e dá outras providências
Decreto nº 9.235	2017	Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino
Portaria nº 1.382, Gabinete do Ministro/MEC	2017	Aprova, em extratos, os indicadores dos Instrumentos de Avaliação Institucional Externa para os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação de organização acadêmica nas modalidades presencial e a distância do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES
Portaria nº 1.383, Gabinete do Ministro/MEC	2017	Aprova, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação para os atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento nas modalidades presencial e a distância do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES
Instrução Normativa nº 1 – Gabinete do Ministro/MEC	2017	Regulamenta o fluxo dos processos que chegaram à fase de avaliação externa in loco pelo Inep, a partir da vigência das Portarias nº 1.382 e nº 1.383, de 31 de outubro de 2017
Instrução Normativa nº 2 – Gabinete do Ministro/MEC	2017	Regulamenta os artigos 5º, 6º, 8º, 11, 13, 16, 20, 22, 24, 27, 28, 32, 33, 34 e 40 da Portaria Normativa nº 19, de 13 de dezembro de 2017
Portaria nº 19, Gabinete do Ministro/MEC	2017	Dispõe sobre os procedimentos de competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP referentes à avaliação de instituições de educação superior, de cursos de graduação e de desempenho acadêmico de estudantes.
Decreto 9.057/2017	2017	Regulamenta a educação superior no Brasil. Esse decreto trouxe significativa modernização com a flexibilização de procedimentos regulatórios e atribuição progressiva de prerrogativas de autonomia universitária às instituições que demonstrem elevada qualidade nos procedimentos avaliativos.

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2018.

Desta forma o Estado, através da supervisão, tendo em vista os padrões de qualidade esperados e estampados nos indicadores e requisitos legais presentes no instrumento de avaliação dos cursos de graduação, busca garantir a oferta da educação superior nos parâmetros estabelecidos pela legislação vigente além de apontar as melhorias necessárias que garantam a qualidade do ensino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As instituições de educação superior no Brasil têm vindo a enfrentar desafios de se inserirem em um mundo cada vez mais dinâmico e globalizado, com inúmeras exigências requeridas aos profissionais associadas à sociedade do conhecimento. É cada vez mais recorrente a busca de uma IES com boas relações com a comunidade acadêmica, que agregue valor à experiência de seus alunos, que tenha ambientes e climas acadêmicos apropriados, que tenha um currículo que contemple a dimensão internacional, que implemente uma investigação conectada com as reais necessidades do mercado e que promova uma avaliação que fomente uma gestão de qualidade de ensino superior.

A exigência de processos que garantam a qualidade do ensino superior que neles são oferecidos tem vindo a sustentar um discurso, político, social e acadêmico, que está na base de mutações nos ambientes universitários brasileiro, e que justificam alterações dos seus sistemas de organização. No quadro dessa situação, vale frisar a necessidade de regular a quantidade de IES e o número de cursos, que cresceu fortemente nos últimos anos. Por isso, os compromissos assumidos pelo MEC-CONAES-INEP implicaram que se passasse a monitorar com maior efetividade a forma como estes cursos estão sendo oferecidos e o perfil dos estudantes que estão sendo formados bem como dos professores que asseguram essa formação. Reconhecendo que a educação diz respeito a todos, já que é um fator de desenvolvimento individual e social, a sua avaliação é uma prerrogativa e uma obrigação de todos aqueles que estão envolvidos e são responsáveis pela qualidade das instituições e dos sistemas (Dias Sobrinho, 2003).

Nesse sistema de avaliação, a “garantia de qualidade” constitui um pré-requisito das IES e é entendida como meio de validação do cumprimento de condições que assegurem que as instituições têm condições para desempenhar as suas funções acadêmicas no domínio da pesquisa, do ensino, da extensão e da internacionalização. Como se depreende, essa garantia da qualidade, no sistema educacional, implica uma ação do Ministério da Educação e a ele compete definir legislação, regras e focos de avaliação para que o INEP-CONAES criem dispositivos e equipes que assegurem essa avaliação e a validem. Nesse sentido, a função desempenhada por cada um desses órgãos tem de ser articulada, pois têm de se complementar no caminho que instituído para certificar a existência de qualidade.

Por fim, vale salientar que os instrumentos avaliativos em vigor foram criados para suprir as necessidades identificadas no cotidiano das diversas IES, atendendo também às novas legislações que dispõem sobre o tema.

REFERÊNCIAS

- Brasil. (2004). Ministério da Educação. *Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004*. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm
- Dias Sobrinho, J. (2003). *Avaliação: Políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez.
- Dourado, L. F., & Oliveira, J. F. (2009) A qualidade da educação: Perspectivas e desafios. *Cadernos Cedes*, 29(78), 201-215.
- Freitas, D. N. T. (2005). *A avaliação da educação básica no Brasil: Dimensão normativa, pedagógica e educativa*. Reunião anual da ANPED, Caxambu. Anais. Caxambu, Minas Gerais: ANPED.
- Gatti, B. A. (2000). *Avaliação institucional e acompanhamento de instituições de ensino superior*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas.
- INEP. (2017). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Nota Técnica INEP n.º 16/2017/CGACGIES/DAES, de 15 de dezembro de 2017*. Disponível em http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/legislacao_normas/2017/nota_tecnica_sei_inep_0126132.pdf

- Lessard, C., Brassard, A., & Lusignan, J. (2002). *Les tendances des politiques éducatives en matière de structures et de régulation, d'imputabilité et de reddition de comptes: Les cas du Canada (Ontario et Colombie-Britannique), de la France et du Royaume-Uni*. Montréal: Labriprof-Crifpe, Faculté des Sciences de l'Éducation, Université de Montréal.
- Morosini, M. C. (2006). *Estado do conhecimento sobre internacionalização*, 28. Curitiba: UFPR.
- Nunes, E. B. L. L. P., Duarte, M. M. S. L. T., & Pereira, I. C. A. (2017). Planejamento e avaliação institucional: Um indicador do instrumento de avaliação do SINAES. *Avaliação (Campinas), Sorocaba*, 22(2), 373-384. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772017000200373&lng=pt&nrm=iso
- Rios, T. (2010). *Compreender e ensinar: Por uma docência da melhor qualidade* (8ª ed.). São Paulo: Cortez.
- Souza, V. C. (2017). Qualidade na educação superior: Uma visão operacional do conceito. *Avaliação (Campinas), Sorocaba*, 22(2), 332-357. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772017000200332&lng=pt&nrm=iso