

UNIVERSIDADE DO GRANDE RIO – UNIGRANRIO
ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – ECSA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA
DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

Adriana Amadeu Garcia Torres

UMA AVALIAÇÃO DO
SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES):
MEDIR O QUÊ PARA QUEM, EIS A QUESTÃO!

Tese de Doutorado

RIO DE JANEIRO

2018

Adriana Amadeu Garcia Torres

**UMA AVALIAÇÃO DO
SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES):
MEDIR O QUÊ PARA QUEM, EIS A QUESTÃO!**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO) como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Administração.

Área de concentração: Gestão organizacional.

Orientador: Prof. Dr. Sergio Wanderley

RIO DE JANEIRO

2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE/BIBLIOTECA - UNIGRANRIO

- T693a Torres, Adriana Amadeu Garcia.
Uma avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) : medir o quê para quem, eis a questão! / Adriana Amadeu Garcia Torres. – 2018.
227 f. : il. ; 31 cm.
- Tese (doutorado em Administração) – Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”, Escola de Ciências Sociais e Aplicadas, Rio de Janeiro, 2018.
“Orientador: Prof. Dr. Sérgio Wanderley”.
Bibliografia: f. 176-189.
1. Administração. 2. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Brasil). 3. Ensino Superior. I. Wanderley, Sérgio Eduardo de Pinho Velho. II. Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”. III. Título.

CDD - 658

Adriana Amadeu Garcia Torres

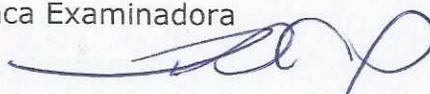
"Uma avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes): medir o quê para quem, eis a questão!"

Tese apresentada à Universidade do Grande Rio "Prof. José de Souza Herdy", como parte dos requisitos parciais para obtenção do grau de Doutor em Administração.

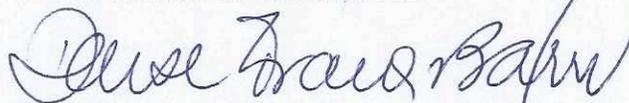
Área de Concentração:
Gestão Organizacional.

Aprovada em 3 de maio de 2018.

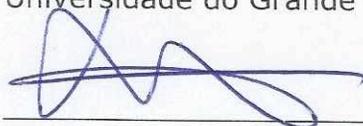
Banca Examinadora



Prof.º Dr.º Sérgio Eduardo de P. Velho Wanderley
Universidade do Grande Rio



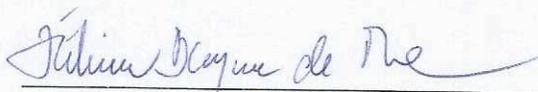
Prof.ª Dr.ª Denise Franca Barros
Universidade do Grande Rio



Prof. Dr. Deborah Moraes Zouain
Universidade do Grande Rio

Maria de Lourdes Sá E. de M. e Silva

Prof.ª Dr.ª Maria de Lourdes Sá E. de M. e Silva
CESGRANRIO



Prof.ª Dr.ª Fátima Bayma de Oliveira
FGV



Prof.ª Dr.ª Angela Carrancho da Silva
UERJ

AGRADECIMENTO

Ainda que a escolha pelo doutorado tenha sido planejada e desejada, o processo reservou surpresas e muito aprendizado. Aliás, as palavras do prof. Fábio Vizeu no processo seletivo ainda ecoam em meus ouvidos quanto aos obstáculos que poderiam aparecer e o meu real desejo pelo doutorado. Hoje posso dizer que a maturidade foi importante para encarar este desafio, mas fundamental mesmo foi a presença de Deus em todos os momentos, garantindo proteção e trazendo muitas bênçãos, enviando anjos para participarem comigo dessa trajetória. E, por mais que eu não tenha como listar todos, faço questão de mencionar alguns que estiveram comigo não somente nos últimos quatro anos, mas, pelo menos ao longo da última década, quando o projeto doutorado se iniciou.

Começo agradecendo ao meu mentor: prof. Luis César G. de Araujo que me apresentou o mundo acadêmico há 17 anos e foi me desafiando e lutando por mim, e junto comigo, durante toda a minha caminhada. Junto aos meus pais, ele foi o meu grande incentivador e orientador da vida. Alguém que apostou em mim, mesmo, quando ainda indecisa quanto ao rumo que pretendia tomar, ousava conciliar meu trabalho em pesquisa com a minha paixão: o futebol. Ele foi e sempre será uma pessoa ímpar para mim, que me ensinou e fez acreditar que para conquistar nosso espaço só temos que fazer o nosso melhor sempre, que podemos ser felizes no trabalho e devemos festejar cada conquista.

À Unigranrio fica a minha gratidão pela década de oportunidades que me fizeram amadurecer. Iniciei minhas atividades somente como docente e aos poucos fui conquistando espaço para atuar de forma mais efetiva e enfrentar novos desafios, especialmente junto ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), quando, à convite do prof. Rui Otávio Bernardes de Andrade, passei a auxiliar como pesquisadora júnior, muito antes de iniciar o doutoramento. Também faço um agradecimento especial a profa. Rejane Prevot Nascimento, coordenadora do PPGA e peça fundamental nos momentos mais críticos do meu aprendizado e amadurecimento.

Ao grupo seletivo de docentes que compõem o PPGA da Unigranrio, profissionais que admiro e que serviram como fonte de inspiração na minha trajetória, fica a minha gratidão pelos ensinamentos. Diferente do mestrado, no doutorado optei por seguir com a minha vida profissional em paralelo e, hoje, sei que tal decisão me trouxe limitações, especialmente em se tratando de tempo; porém, por outro lado, alavancou a minha aprendizagem que seguiu muito

além da sala de aula. Neste sentido, registro especial agradecimento aos meus orientadores: prof. Alexandre Mendes Nicolini, que esteve comigo até o terceiro ano do doutorado abrindo portas para novos desafios; e prof. Sergio Wanderley, que me recebeu na reta final e se fez presente quase que 24h, me mantendo calma, segura e atualizada quanto ao campo.

Também deixo o registro de gratidão ao prof. Mark Kretoivics e a equipe extremamente competente do Gerald H. Read Center for International and Intercultural Education da Kent State University, que, mesmo sem me conhecer, me receberam de braços abertos e auxiliaram demais na conclusão desse estudo. Além da família que ganhei em Kent, Ohio, especialmente ao Ebed Sulbaran e Jodi Hall Sulbaran que me acolheram em sua casa durante o estágio de doutoramento e me incluíram em eventos memoráveis.

Igualmente importantes nesta trajetória foram os estudantes do PPGA e os profissionais da secretaria do curso, especialmente o David e a Michelle, sempre muito solícitos e prontos à ajudar. Lamento não ter tido muito tempo para participar dos “cafés”, mas não esqueço os “plantões estatísticos” e nem as trocas de experiências e debates instigantes que tivemos em sala. Sem contar nossos almoços, que já começo a sentir falta, quando conseguíamos falar de algo que não fosse a tese. Pois é, mudar de assunto no doutorado não é fácil, mas a gente conseguiu e isso foi importante para mim. E faço especial agradecimento a minha amiga Patricia Asunción Loaiza Calderón pelo apoio e parceria.

Não posso deixar de agradecer às contribuições e à disponibilidade dos membros da banca. Fiquei feliz em poder participar da formação da banca e, mais ainda, em conseguir o aceite de todos. Assim, a tese pôde ser avaliada sob diferentes perspectivas: em relação a metodologia e como forma de avaliar: uma política pública e o ensino superior, contribuindo assim para os campos da gestão e da educação. Neste caso, agradeço imensamente à Márcia Galdino de Araújo Serour que me colocou em contato com as professoras especialistas na área.

Aos meus pais, Arady Império Amadeu Garcia e Roberto Lasco Garcia agradeço não só por terem me dado a vida, mas por terem, por vezes, abdicado da vida deles para investir em mim e no meu irmão, Daniel Amadeu Garcia. Quase que como super-heróis, não foram poucas às vezes em que me socorreram com as demandas de casa, entenderam a minha ausência, inclusive durante meus intercâmbios, e não deixaram de se fazer presente um só segundo. Pelo contrário, sempre reforçaram o apoio em minhas decisões e me orientaram com

base em suas experiências. Assim, pude ter a tranquilidade necessária para seguir firme e ganhei mais motivação para fazer o meu melhor.

Estendo o meu agradecimento ao meu marido, Thiago Silva Torres, por estar sempre me apoiando e buscando entender minhas ausências. Sei que não era fácil aceitar que eu precisava virar a noite para desenvolver um trabalho ou que eu não poderia estar num evento com ele em função das demandas e do foco que precisava manter. Por vezes não pude nem mesmo acompanhá-lo no cinema ou no sofá para ver um filme, e ainda fiquei três meses longe (durante o estágio de doutoramento), mas em momento algum ele deixou de me apoiar. Como ele sempre me fala, por ele eu poderia trabalhar só com pesquisa que ele tinha certeza que eu seria feliz. Quem sabe ele não tenha identificado meu perfil antes de mim. Por tudo só me resta agradecer, inclusive à nossa filha de “quatro patas”, Nalinha, que se manteve presente e pacientemente aguardando por atenção.

Por fim, mas não menos importante, fica o agradecimento aos meus familiares e amigos queridos que, de longe e de perto, se fizeram presentes, promoveram encontros que me fizeram mais forte para seguir adiante. Foram momentos de descontração e recarregar as energias que pude ter com pessoas tão especiais que torcem por mim. Assim, todos puderam contribuir para que o dia 09 de maio de 2018 ficasse marcado para mim. Não sei bem descrever o turbilhão de emoções que senti, mas sei que não foi apenas uma apresentação (defesa), foi, como disse o meu irmão, Daniel Amadeu Garcia: a aula da minha vida! Só que muito melhor, porque pude escolher a minha turma, e assim meus "estudantes" eram somente pessoas que estavam ali para me apoiar. Isso, éramos um único time, inclusive a banca, que trouxe contribuições significativas para o meu trabalho. Assim espero ter conseguido incluir todos em meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

Diante da complexidade do tema avaliação, que consiste no ato de julgar valor e mérito de um objeto (SCRIVEN, 1991a); e da importância do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) no cenário nacional, nesta tese o objetivo geral foi identificar como e o que é avaliado pelo Sinaes e a quem este processo de avaliação se destina, considerando sua adoção no processo de credenciamento dos cursos. Sua relevância contempla permitir: ao poder público repensar normas e procedimentos; à sociedade tornar sua participação efetiva; às instituições de ensino manter suas identidades; aos estudantes ampliar sua visão do sistema; e à própria equipe envolvida no processo tratar as lacunas presentes. Como referencial teórico, para compreender conceitos, tipologias e o processo de avaliação em si, três trabalhos foram importantes: Pfeifer (2012), Silva (2016) e Worthen *et al.* (2004). Já as formas de “usos” (SCRIVEN, 1991a) da avaliação foram tratadas segundo três modelos: o *de avaliação da qualidade* de Davok (2006) e dos *Vetor de excelência* (EWELL, 1984) e da *Estrutura de effectiveness* (KRAKOWER, 1985) do Centro Nacional para o Sistema de Gestão do Ensino Superior (NCHEMS). A metodologia exigiu busca em documentos distintos, para desenvolver a “arqueologia” do Sinaes, num estudo descritivo, em que analisei o Sinaes de duas formas: categorial, com base nas seis abordagens da avaliação de Worthen *et al.* (2004); e de conteúdo. Em ambos os casos inferências e interpretações foram incluídas respeitando a proposta da Bardin (2011). A construção do *corpus* de pesquisa foi por meio de fontes de dados diversificadas, contendo dados quantitativos e qualitativos. Como conclusão foram identificados dois processos: proposto e implementado, via Sinaes, demonstrando distorções, como, por exemplo, quanto ao seu início: no plano consta como sendo via relatório institucional; e na prática via Exame Nacional de Desempenho do Estudante (Enade). Para identificar o que vem sendo avaliado foi preciso considerar duas frentes que atuam em paralelo: a visita *in loco* e o Enade. Na visita *in loco*, são medidas, ainda que de forma limitada, as 10 dimensões previstas na Lei que contemplam a missão da IES, suas políticas (ensino, gestão e pessoal), interação com a sociedade, infraestrutura e sustentabilidade financeira. O Enade mede os conhecimentos e habilidades do estudante via prova e sua percepção sobre três aspectos institucionais: infraestrutura, organização didático-pedagógica e oportunidades de ampliação da formação, via questionário. Em relação ao destino dos resultados, dado o objetivo proposto pelo Sinaes, na prática, as decisões são

tomadas pelo Inep baseado na legislação. Como recomendações, sugiro separar os processos de avaliação (julgamentos) e de coleta de dados (insumos), sabendo que qualidade não é um conceito único, mas sim resultado de julgamento para, então, trabalhar o sistema de avaliação responsivo delineado, baseado num banco de dados que alimenta todos os atores envolvidos.

Palavras-chave: Avaliação. *Effectiveness*. Sinaes. Educação Superior. Brasil.

ABSTRACT

The evaluation is a complex subject, which consists in judging the value and merit of evaluand (SCRIVEN, 1991). Higher Education in Brazil is evaluation by a national evaluation system (Sinaes) and this thesis aims to identify how and what is evaluated by Sinaes and to whom this evaluation process is intended, considering its cyclic process. Its relevance is to allow: the public power to rethink norms and procedures; the society makes its participation effective; the higher education institutions to maintain their identities; the students to broaden their view of the system; and the staff involved in the process works in gaps. So, in order to understand concepts, typologies and the evaluation process itself, three important publications were considered: Pfeifer (2012), Silva (2016) and Worthen et al. (2004). Besides that, the possible of ways to use it were found in: The evaluation of the quality of Davok (2006) and the Vector of Excellence (EWELL, 1984) and the Effectiveness Framework (KRAKOWER, 1985) of the National Center for the Management System of Higher Education (NCHEMS). For methodology required searching in different documents to develop a descriptive study capable of analyzing The Sinaes's process and make recommendations and judgments. The analysis was performed in two ways: categorical, based on the six approach of the evaluation of Worthen et al. (2004); and of content; both with inferences and interpretations respecting the Bardin's proposal (2011). For that, was used a diversified data sources, constructing the research corpus with quantitative and qualitative data simultaneously. As a conclusion, there are two processes: proposed and implemented, via Sinaes, and many distortions were find, such as its beginning: in the plan it appears as being if by the institutional report; and in practice by the National Student Performance Exam (Enade). To identify what has been evaluated, two fronts must be considered: the visit and the Enade. In the visit, the 10 dimensions provided for in the Law that considered the HEI mission, its policies (teaching, management and personnel), interaction with society, infrastructure and financial sustainability are measured, albeit to a limited extent. The Enade measures the knowledge and skills of the student via exam and their perception on three institutional aspects: infrastructure, didactic-pedagogical organization and opportunities for extension of the training, by questionnaire. In relation to: for whom is measured. It is noted that, in practice, decisions are made by specific group based on legislation. Nevertheless, as a evaluation research, recommendations were made, and it was possible to propose a system of responsive evaluation that works a database for feeding all

the actors involved. To do so, one must separate the processes of evaluation (judgments) and data collection (inputs), knowing that quality is not a single concept, but rather the result of a judgment.

Keyword: Assessment. Effectiveness. National Evaluation System. Higher Education. Brazil.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Combinações dos papéis e responsáveis pela avaliação	16
Figura 2. Distribuição das seis abordagens da avaliação na dimensão entre utilitarista e intuicionista-pluralista	27
Figura 3. Dimensões, atributos e critérios de avaliação da qualidade de processos de avaliação	33
Figura 4. Algoritmo 1: Avaliação da qualidade de instrumentos avaliadores de cursos de graduação.....	34
Figura 5. Algoritmo 2: Avaliação da qualidade de processos avaliadores de cursos de graduação.....	35
Figura 6. Representação simplificada da relação entre os três fatores e os critérios de <i>effectiveness</i>	40
Figura 7. Distribuição da população (2014)	44
Figura 8. Papel da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na educação superior	51
Figura 9. Estrutura organizacional do Ministério da Educação (MEC)	52
Figura 10. Papel dos estabelecimentos de ensino e dos docentes na educação.....	54
Figura 11. Categorias administrativas da IES privada no Brasil.....	56
Figura 12. Linha do tempo com acontecimentos, legislação e propostas para avaliação da educação superior	83
Figura 13. Meta-avaliação do Sinaes.....	86
Figura 14. Estrutura organizacional da Diretoria de Avaliação da Educação Superior no Inep (DAES/Inep).....	92
Figura 15. Fluxograma do Sinaes	98
Figura 16. Indicadores de Qualidade do Ensino Superior	105
Figura 17. Nuvem de palavras dos enfoques encontrados no campo	135
Figura 18. Formas de abordar o campo	135
Figura 19. Etapas da análise do conteúdo.....	137
Figura 20. Sistema de avaliação responsivo.....	173

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Número de IES no Brasil por Região entre 2000 e 2016	45
Gráfico 2. Número de matrículas (em milhões) nos cursos de graduação presenciais no Brasil por Região entre 2000 e 2016.....	46
Gráfico 3. Número de IES no Brasil por organização acadêmica entre 2000 e 2016	57
Gráfico 4. Número de IFETs e CEFETs públicos e privados no Brasil entre 2000 e 2016	57
Gráfico 5. Número de matrículas (em milhões) nos cursos de graduação presenciais no Brasil por organização acadêmica entre 2000 e 2016.....	58
Gráfico 6. Número de IES públicas e privadas no Brasil entre 2000 e 2016	60
Gráfico 7. Número de matrículas (em milhões) nos cursos de graduação presenciais no Brasil por categoria administrativa entre 2000 e 2016.....	61
Gráfico 8. Número de matrículas (em milhões) nos cursos de graduação nas IES públicas no Brasil entre 2009 e 2016.....	109
Gráfico 9. Média IGC contínuo das IES “contínuas” por Região entre 2007 e 2016	113
Gráfico 10. Participação das IES e das IES “contínuas” nos conceitos do IGC entre 2007 e 2016	117
Gráfico 11. Quantidade de IES e de IES “contínuas” nos conceitos do IGC entre 2007 e 2016	119
Gráfico 12. Média do IGC contínuo das IES “contínuas” por categoria administrativa e por organização acadêmica entre 2007 e 2016	121

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Pluralidades conceituais da Avaliação da Educação Superior	19
Quadro 2. Características dos tipos de <i>avaliação centrada em especialistas</i>	24
Quadro 3. Análise comparativa das abordagens da avaliação.....	28
Quadro 4. Associação dos atributos da qualidade (SCRIVEN) às dimensões da qualidade (DEMO; SANDER) e aos critérios de avaliação da qualidade (SANDER).....	29
Quadro 5. Padrões de avaliação de programas	31
Quadro 6. Padrões de avaliação de programas (cont.)	32
Quadro 7. Classificação das dimensões de excelência	36
Quadro 8. Questões essenciais para qualquer processo de avaliação de <i>effectiveness</i>	41
Quadro 9. Critérios de <i>effectiveness</i> considerado pela estrutura de <i>effectiveness</i>	41
Quadro 10. Principais aspectos dos documentos do Paru e Paiub.....	75
Quadro 11. Pontos críticos do Provão e propostas do Enade	77
Quadro 12. Cursos por ciclo avaliativo	86
Quadro 13. Distribuição dos conceitos na Faixa	101
Quadro 14. Metas do PNE voltadas ao ensino superior	108
Quadro 15. Termos presentes na revisão bibliográfica	124
Quadro 16. Termos presentes na revisão bibliográfica (cont.).....	125
Quadro 17. Fontes de dados utilizadas para entender o Sinaes	129
Quadro 18. Qualis dos periódicos voltados à avaliação da educação superior na área de Administração pública e de empresas	130
Quadro 19. Tipos de pesquisas de avaliação com métodos mistos	132
Quadro 20. Papel de cada Secretaria do MEC.....	133
Quadro 21. Enfoques de estudos da avaliação da educação superior.....	136
Quadro 22. Categorias utilizadas para análise de conteúdo na tese	137
Quadro 23. Pluralidades conceituais da Avaliação da Educação Superior de Pfeifer (2012) e o Sinaes.....	150
Quadro 24. Padrões de avaliação de programas do <i>JCSEE</i> (1994) e o Sinaes.....	158
Quadro 25. Padrões de avaliação de programas do <i>JCSEE</i> (1994) e o Sinaes (cont.)	159
Quadro 26. Respostas do Sinaes as perguntas essenciais para avaliação do <i>effectiveness</i>	161

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Peso de cada dimensão avaliada na IES	90
Tabela 2. Quantidade de matrículas por idade nos cursos de graduação presenciais e à distância nas IES públicas entre 2014 e 2016.....	110

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABED – Associação Brasileira de Educação à Distância
- ABMES – Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
- Basis – Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- Capes – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica
- Censup – Censo da educação superior
- CF – Constituição Federal
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- Conaes – Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior
- CPA – Comissão Própria de Avaliação
- CPC – Conceito Preliminar de Cursos
- CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
- CTAA – Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação
- CVM – Competing Value Model*
- DAES – Diretoria de Avaliação da Educação Superior
- DCN – Diretrizes Curriculares Nacionais
- EaD – Ensino à Distância
- EBAPE/FGV – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas
- Enade – Exame Nacional de Avaliação de Desempenho do Estudante
- ENC – Exame Nacional de Cursos
- Enem – Exame Nacional do Ensino Médio
- Fies – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDD – Indicador de Diferença de Desempenho Observado e Esperado
- IES – Instituição de Ensino Superior
- IFES – Instituição Federal de Educação Superior
- IFET – Instituto Federal de Educação Tecnológica

IGC – Índice Geral de Cursos

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

JCSEE – Joint Committee on Standards for Educational Evaluation

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

MEC – Ministério da Educação

Modelo CIPP – Modelo Contexto, Insumo, Processo e Produto

NCHEMS – National Center for Higher Education Management System

NDE – Núcleo de Docentes Estruturante

NGP – Nova Gestão Pública

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OSM – Organização, Sistemas e Métodos

Paideia – Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área

Paiub – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras

Paru – Programa de Avaliação da Reforma Universitária

PCD – Pessoas Com Deficiência

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAES – Programa Nacional de Assistência Estudantil

PNE – Plano Nacional de Educação Superior

PPGA – Programa de Pós-Graduação em Administração

PPI – Projeto Pedagógico Institucional

ProExt – Programa de Extensão Universitária

Proies – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior

Promisaes – Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior

ProUni – Programa Universidade para Todos

Reuni – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SASE – Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

SC – Sem Conceito

SE – Secretaria Executiva

SEB – Secretaria da Educação Básica

SECAD – Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

SERES – Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior

SESu – Secretaria de Educação Superior

SETEC – Secretaria da Educação Profissional e Tecnológica

Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SNE – Sistema Nacional de Educação

TCC – Trabalhos de Conclusão deste Curso

TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação

Unigranrio – Universidade do Grande Rio Prof. José de Souza Herdy

USU – Universidade Santa Úrsula

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	3
1.1	TRAJETÓRIA PROFISSIONAL.....	5
1.2	PROBLEMA DE PESQUISA.....	8
1.3	OBJETIVOS.....	8
1.3.1	Geral.....	8
1.3.2	Específicos.....	8
1.4	DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	9
1.5	RELEVÂNCIA DO ESTUDO.....	11
1.6	ORGANIZAÇÃO GERAL DA TESE.....	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
2.1	AValiação: CONCEITOS, TIPOLOGIAS E O PROCESSO.....	14
2.2	“USOS” DA AVALIAÇÃO.....	20
2.2.1	Abordagens da avaliação (WORTHEN <i>et al.</i> , 2004).....	20
2.2.2	Modelo de avaliação da qualidade (DAVOK, 2006).....	28
2.2.3	Vetor de excelência (NCHEMS).....	36
2.2.4	Estrutura de <i>effectiveness</i> (NCHEMS).....	38
3	EDUCAÇÃO SUPERIOR E PROPOSTAS PARA SUA AVALIAÇÃO NO BRASIL...43	
3.1	LEGISLAÇÃO QUE REGE O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL.....	47
3.2	PROPOSTAS PARA A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR ANTECESSORAS DO SINAES.....	72
3.3	SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES) ..	84
3.4	PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE), PROGRAMAS E AÇÕES DA SESU E O SINAES.....	107
4	METODOLOGIA.....	124
4.1	TRAJETÓRIA DE PESQUISA.....	125
4.2	FONTES DE DADOS CONSULTADAS.....	128
4.3	MÉTODOS DE COLETA DE DADOS UTILIZADOS.....	131
4.4	MÉTODOS DE ANÁLISE UTILIZADOS.....	136
5	ANÁLISE E TRATAMENTO DOS DADOS.....	139
5.1	ANÁLISE CATEGORIAL.....	139

5.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO.....	149
6 CONCLUSÃO.....	162
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	176
ANEXO A – Instrumento – Eixos Temáticos Essenciais do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) – Artigo 16 do Decreto n. 5.773 de 09 de maio de 2006.....	190
ANEXO B – Instrumento de avaliação institucional externa.....	194
ANEXO C – Questionário do Estudante 2016	207
ANEXO D – Metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.....	218
ANEXO E – Programação do Seminário Internacional de Avaliação da Educação Superior – 30 e 31 de outubro de 2017	226

1 INTRODUÇÃO

Desenvolver esta tese tendo o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) como objeto de estudo foi um privilégio e um desafio. Privilégio, na medida em que minha atuação há mais de uma década no meio acadêmico e, especialmente, em Instituições de Ensino Superior (IES) privadas, como docente e pesquisadora, evidenciaram o papel decisivo do Sinaes na gestão das IES. Já o desafio ficou por conta da busca por dados capazes não só de explicar esse processo de avaliação, mas também de permitir sua desconstrução.

Para tanto, por ter o tema avaliação, que é o “produto do processo de avaliar” (SCRIVEN, 1991a, p. 139), foi necessária uma visão ampla desse assunto. Portanto, antes de seguir vale esclarecer que a avaliação é “uma forma básica do comportamento humano” (WORTHEN *et al.*, 2004, p. 36); logo, está presente em diversos momentos da vida das pessoas e diferentes cenários. Como exemplos vale citar pelo menos dois momentos: um quando é necessário definir a rota de uma viagem; e outro quando se precisa decidir entre dar ou não continuidade em um projeto da empresa.

Nesse momento alguns podem se antecipar na análise dos exemplos afirmando que a diferença entre eles é simples, pois acreditam que o projeto da empresa seja “mais importante” do que o caminho a ser percorrido na viagem. Contudo, estas mesmas pessoas, após saberem que a avaliação é fruto “do julgamento de mérito e valor de algo” (SCRIVEN, 1991a, p. 139), são capazes de reanalisar os exemplos, ainda que mantenham seus pareceres.

No que tange ao processo de julgamento, a lógica da avaliação segundo Scriven (1980) é de que os resultados alcançados devem ser comparados a padrões predefinidos. No entanto, desmistificando esta proposição e trazendo outras possibilidades para o processo, Worthen *et al.* (2004) apresentam seis abordagens da avaliação, vinculadas às necessidades a serem atendidas. São estas avaliações: centradas em objetivos; centradas na administração; centradas no consumidor; centradas em especialistas; centradas no adversário (na versão original, *Adversary Evaluation Model*); e centradas no participante.

Diante do exposto, as possibilidades da utilização da avaliação são mais amplas. Logo, ainda que muitas vezes se acredite que buscar especialistas seja a melhor opção, os autores supracitados (SCRIVEN, 1980; 1991a; WORTHEN *et al.*, 2004) demonstram que existem outras possibilidades de dinâmicas, como, por exemplo, a utilização do júri simulado quando se trabalha com a avaliação centrada no adversário. No entanto, a escassez de estudos nesse

campo mantêm presentes lacunas a serem preenchidas. Especialmente em se tratando de Brasil, na medida em que as publicações são, em sua maioria, estadunidenses.

Portanto, a avaliação é um campo ainda incipiente, que possui diferentes utilidades e está presente nos mais diversos contextos, tendo sido escolhido para esta tese, como forma de somar forças a este campo, o sistema de avaliação da educação superior no Brasil. Em relação a tal contexto, foi somente em 1968, durante o Regime militar, que a greve dos estudantes forçou a Reforma Universitária, baseada na Lei 5.540 (BRASIL, 1968), quando se iniciou o processo de transformações substanciais nesse cenário.

Ainda assim, especificamente em se tratando de avaliação das IES, a primeira proposta, denominada Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru), foi implementada somente em 1983, com o intuito de aferir os itens contidos na Reforma de 68 (GOUVEIA *et al.*, 2005). Para tanto, é considerada a tríade: docente, dirigente de IES e estudante, e buscaram-se informações, via questionários, acerca da organização didática e administrativa da IES.

Cinco anos depois, a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988) promoveu o estabelecimento de princípios para a garantia e controle da qualidade. Assim, em 1993, foi criado o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub) (BRASIL, 1993) com um formato mais robusto que o Paru, considerando quatro etapas, a saber: diagnóstico, avaliação interna, avaliação externa e reavaliação interna, baseados em padrões predefinidos.

Tais transformações na década de 90, somadas às políticas de privatizações e desregulamentações, favoreceram a maior participação do setor privado na educação superior a partir do final do séc. XX e, principalmente, no século atual (SÉCCA e LEAL, 2009). Em dados objetivos, segundo o Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior (SEMESP, 2016), o número de IES no Brasil passou de 1.180, com 1.004 privadas, em 2000; para 2.368, com 2.070 privadas, em 2014.

Dessa forma, a expansão privada, ao mesmo tempo em que ampliou o acesso ao ensino superior, gerou maior necessidade de controle, pois, como ressalva Dias *et al* (2006, p. 438), custava caro ao cidadão, já que no Brasil a educação é considerada um bem público, sendo dever do poder público ofertá-la à sociedade de forma gratuita. Neste caso, com o aumento da participação da iniciativa privada no ensino superior, a “avaliação qualitativa das Instituições

de Ensino Superior mais do que nunca era importante como forma de prestação de contas pelo setor público à sociedade” (DIAS *et al.*, 2006, p. 438).

Sendo assim, mais duas propostas de avaliação foram apresentadas: uma em 1995, denominada Exame Nacional de Cursos – ENC, conhecido como provão; e a segunda, criada em 2004, intitulada Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), com o objetivo mais abrangente: identificar mérito e valor das instituições, áreas, cursos e programas; melhorar a qualidade da educação superior; e promover a responsabilidade social das IES. O Sinaes especificamente gerou uma série de ações como se pode constatar nos cinco volumes publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2015) intitulado: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

Portanto, são mais de três décadas em que a avaliação da educação superior no Brasil não só recebeu atenção, como também recebeu investimento. Situação esta que não é diferente em outros países. Nos Estados Unidos, por exemplo, país de origem da maioria da bibliografia base desse campo, muitos esforços em busca de formas adequadas de julgamentos de valor e mérito da educação superior seguem vivos. Inclusive existem instituições que atuam na área, como o Centro Nacional para o Sistema de Gestão do Ensino Superior (*National Center for Higher Education Management System*, conhecido pela sigla NCHEMS). O NCHEMS, instituição privada, desenvolve e oferece para instituições e sistemas de ensino superior ferramentas de gerenciamento (NCHEMS, 2017).

Assim, diante da complexidade do tema avaliação e da importância do Sinaes no cenário nacional, nessa tese a proposta foi realizar uma avaliação do Sinaes a partir de uma pesquisa do contexto brasileiro e do estado da arte do campo e da literatura.

1.1 TRAJETÓRIA PROFISSIONAL

Neste tópico compartilho a trajetória que percorri até a estruturação desta tese, pois assim como Worthen *et al.* (2004) acredito que não existe avaliação imparcial; logo, sei que a minha experiência influenciou algumas decisões, por mais cuidadosas que tenham sido e ainda que tenham respeitado o objeto a ser avaliado. Por este motivo, penso que compartilhar a minha trajetória antes de apresentar a tese certamente irá auxiliar na compreensão da proposta e da condução do trabalho.

Iniciei minha carreira como administradora em 2000, no curso de bacharelado em administração na Universidade Santa Úrsula (USU). No quarto período tive a oportunidade de começar minhas atividades como pesquisadora via programa de iniciação científica na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV).

Durante mais de uma década atuei junto com o prof. Luis César Gonçalves de Araujo, autor de livros sobre Organização, Sistemas e Métodos (FELDMANN e SOUZA). As primeiras pesquisas tinham como foco modelos de gestão, área de atuação do professor supracitado; no entanto, os achados nos remetiam a lacunas existentes na área de pessoas. Como resultado do nosso trabalho temos hoje um livro na área de Gestão de Pessoas, que foi publicado em duas versões: completa (em 2017 na 3ª edição) e compacta (em 2017 na 2ª edição) (ARAUJO e GARCIA, 2014a; b).

Em 2004 concluí o bacharelado em administração e iniciei o mestrado acadêmico na EBAPE/FGV na mesma área, onde pude atuar como pesquisadora e docente. A minha dissertação, com a orientação do prof. Luis César, demonstra que minhas preocupações ainda estavam voltadas às pessoas; no entanto, aos poucos vi o meu campo de estudo mudar das empresas para as IES, onde eu passei a atuar de forma efetiva nos anos subsequentes.

Foi em 2008 que iniciei minhas atividades na Unigranrio. Primeiro somente como docente, e depois incluindo papéis de: pesquisadora; membro do Núcleo de Docentes Estruturante (NDE), auxiliando a coordenação do curso de bacharelado em administração; assistente de coordenação deste curso; e coordenadora dos Trabalhos de Conclusão deste Curso (TCC). Já em 2012, fui convidada para atuar num projeto de reformulação do curso de bacharelado em administração nesta IES. Assim, mesmo sem saber *a priori*, surgia o grupo de pesquisa voltado à aprendizagem, docência e gestão universitária, grupo este que passou a ser conhecido como INTEGRA.

Com o INTEGRA, além de seguir pesquisando e implementando o projeto proposto, tive a oportunidade de participar da promoção de capacitações docentes e reuniões estratégicas com coordenadores de outros cursos. E, no segundo semestre de 2014, iniciei o doutorado, já totalmente envolvida com os processos e questões relacionadas às IES, especialmente ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) utilizado no país. Inclusive já tinha realizado pesquisas com os dados das avaliações e seus impactos e participado de eventos acadêmicos.

Somado a isso, durante os dois primeiros anos de doutorado, às discussões em sala, leituras paralelas, pesquisas e atividades profissionais que não deixei de lado, começavam a sinalizar que o campo que eu havia escolhido para estudar era mais rico do que eu poderia imaginar. Percebi que eu deveria entender melhor o processo proposto pelo Sinaes para então tentar saber o que poderia estar acontecendo e como poderia auxiliar a área em que sempre atuei.

E foi durante um debate sobre internacionalização das IES num congresso que notei a grandiosidade do processo de avaliação. Não era mais questão de simplesmente definir o conteúdo a ser estudado, a competência a ser desenvolvida, o tempo necessário para a maturação deste aprendizado, mas sim saber o que se pretendia com tudo isso e se teria como estabelecer parcerias no país e fora dele seguindo um padrão. Aliás, que padrão seria esse? Como atender a tantas demandas, por vezes, distintas?

Diante do exposto estava claro que o meu foco era o processo de avaliação e para estruturar e desenvolver minha proposta precisava estudar modelos distintos. Busquei então universidades que tivessem aderência ao meu objeto de estudo e consegui alguns apoios dentre os quais o do prof. *Mark Kretovics* da *Kent State University* de *Kent, Ohio*, foi preferido, pois desde o primeiro contato o mesmo se colocou a disposição para auxiliar na pesquisa e tratava-se de um professor que atua no processo de acreditação. Processo este proveniente dos Estados Unidos, que vem sendo implementado gradativamente no Brasil e que serviu de base para a construção dos modelos nacionais.

Estive com o prof. *Kretovics* entre dezembro de 2016 e março de 2017. Foram três meses de muito aprendizado. Além das leituras de bibliografias locais, pude acompanhar duas aulas de pós-graduação com debates que enriqueceram a visão de contexto que eu necessitava para entender as propostas e poder aprimorar a minha ideia. Sem contar que pude tratar a proposta brasileira do Sinaes com uma equipe seleta de profissionais envolvidos com a acreditação naquela universidade, o que os deixou bastante impressionados por não terem um processo centralizado a nível nacional.

Ao retornar ao país, do meu período sanduíche nos Estados Unidos, tive uma troca de orientação que foi enriquecedora. Passei a ser orientada pelo prof. Sergio Wanderley, que trouxe para mim uma visão de mercado e histórica que estavam faltando para a estruturação desta tese. Portanto, posso dizer que após mais de uma década pesquisando, guiada por minha

inquietações, e buscando experiência nessa área, esta tese tem todos os cuidados de uma avaliação, mas não deixa de ter muito da minha experiência acumulada durante estes anos.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

Como e o que é avaliado pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e à quem este processo de avaliação se destina, considerando sua adoção no processo de credenciamento dos cursos?

1.3 OBJETIVOS

Considerando o problema de pesquisa exposto, neste tópico serão detalhados os objetivos geral e específicos da tese. Desta forma, busquei explicitar as etapas percorridas para a conclusão com êxito deste trabalho.

1.3.1 Geral

O objetivo geral foi identificar como e o que é avaliado pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e a quem esse processo de avaliação se destina, considerando sua adoção no processo de credenciamento dos cursos. Assim, desenvolvi a “arqueologia” do Sinaes, modelo esse de avaliação nacional. Para então, fazer recomendações.

1.3.2 Específicos

Considerando a trajetória percorrida, foram objetivos específicos:

- Compreender os conceitos, tipologias, o processo e as formas de usos da avaliação;

- Conhecer o contexto brasileiro da educação superior segundo sua legislação e programas, os mecanismos do próprio Sinaes, o estado da arte do campo e dados quantitativos do cenário; e
- Analisar o processo do Sinaes perante a literatura nacional e estrangeira.

Em suma, após levantar informações sobre a avaliação em si, o foco passou a ser suas formas de usos e a realidade brasileira, para que fosse possível avaliar o cenário tendo embasamento teórico. Além disso, foi preciso buscar diferentes fontes, para então resgatar dados dos ciclos avaliativos, desenvolvendo a “arqueologia” deste campo, a fim de fazer recomendações capazes de contribuir com o modelo de avaliação proposto pelo Sinaes.

1.4 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

A complexidade do cenário que envolve a educação, especialmente a superior, aumentou a preocupação com a delimitação do trabalho. Assim, se estudos voltados a esse campo podem tratar de temas distintos que vão desde o processo de ensino e aprendizagem, em si; até o cenário da educação de forma mais abrangente; aqui o foco se manteve no sistema de avaliação da educação superior implementado no Brasil há pouco mais de uma década, conhecido como Sinaes, enquanto modelo de avaliação externa utilizado a nível nacional de forma cíclica; logo, considerando o processo de credenciamento dos cursos.

Ao compartilhar o caso brasileiro com profissionais nos Estados Unidos constatei que se trata de um modelo interessante, mas que requer adequações. Ponto crítico este reforçado pelos representantes dos órgãos diretamente envolvidos com o Sinaes, durante o Seminário Internacional de Avaliação da Educação Superior, em 2017 (INEP, 2017d). Neste sentido, vale esclarecer que a avaliação da educação superior no Brasil segue um processo evolutivo, de modo que a apresentação das propostas anteriores ao Sinaes foram fundamentais para compreendê-lo, mas tais dados remetem a questões políticas e sociais que merecem atenção de novos estudo, evitando que se perca o foco deste trabalho.

Aliás, o mesmo vale para os resultados obtidos pelas IES no Sinaes. Por mais que sejam importantes e tenham sido utilizados na tese para mapear o cenário brasileiro, os debates sobre este assunto ficaram reservados a outros estudos, como os de: Sécca e Leal (2009); Rothen e Nasciutti (2011); e Nicolini *et al.* (2013). Similarmente, questões referentes aos

programas foram tratadas para contextualizar o cenário, mas evitei desviar o foco da tese deixando as políticas para trabalhos como os de: Barreyro e Rothen (2008); Brito e Cunha (2009); Carneiro e Novaes (2009); Coelho e Vasconcelos (2009); Martins (2009); Dias Sobrinho (2010); e Weber (2010).

Outro aspecto que precisou ser aqui incluído de forma limitada foram as ferramentas e indicadores utilizados pelo Sinaes. Isto, pois, não seria possível ter a visão holística do Sistema sem estas informações, mas as discussões sobre tal adoção ficaram reservadas à outros trabalhos de autores como: Verhine *et al.* (2006); Bertolin (2007); Bittencourt *et al.* (2008); Carneiro e Novaes (2008); Ballardin (2012); Vieira e Ivanildo (2015). Neste sentido, vale esclarecer que a análise realizada antecede o processo de controle baseado nos resultados das avaliações. Em outras palavras, acredito que não adianta tomar decisões ou questionar índices se não procurarmos entender a lógica do modelo de avaliação adotado. Daí a opção que fiz por realizar uma avaliação do próprio Sinaes.

No que concerne à literatura pesquisada, a busca por formas de utilizar a avaliação foi incansável, mas a bibliografia se mostrou tímida com relação ao tema como poderá ser constatado ao longo do texto, no qual todos os achados na pesquisa bibliográfica foram compartilhados.

Em relação aos conceitos como, por exemplo, “qualidade na educação”, que não possui uma definição única e universal, ainda que respeitando a legislação, busquei esclarecer a forma como estavam sendo utilizados em cada caso. Analogamente, no caso de terminologias em outros idiomas como *effectiveness*, que na tradução para o português perderia parte do seu sentido – sendo entendido como eficácia por alguns e efetividade por outros – optei por manter o idioma oficial seguido da explicação do conceito pelo autor que o adota não comprometendo o desenvolvimento da tese e nem perdendo o foco em seu objetivo.

Por fim, fica a certeza de que existem outras lacunas que precisam ser preenchidas e que merecem atenção dos pesquisadores. Ainda assim, sem a delimitação qualquer estudo pode se tornar inexequível e inviável. Para conhecimento, só no último encontro específico, o Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade (EnEPQ), foram 11 temas abordados pela área (ANPAD, 2015), o que instigou ainda mais este trabalho e o convite para que novos pesquisadores abracem este campo.

1.5 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Por ser um trabalho que buscou avaliar o processo de avaliação, suas potencialidades são: "auxiliar a qualificação do objeto avaliado; empoderar os grupos de interesse envolvidos; e, gerar subsídios para o contínuo aprimoramento teórico e prático do campo da avaliação" (FURTADO e LAPERRIÈRE, 2012, p. 699). Em outras palavras, com esta tese contribuo para o aprimoramento do processo de avaliação e a participação efetiva dos atores envolvidos: poder público, sociedade, Instituições de Ensino Superior (IES) e estudantes. Para tanto, precisei me despir de conceitos pré-concebidos e buscar dados da realidade que envolve o Sinaes, não limitando a busca ao que a proposta previa.

Objetivamente, o texto da tese permite ao poder público enxergar o Sinaes sob diferentes perspectivas, para então repensar algumas regras e políticas, de modo que estas possam estar alinhadas às demandas sociais, e, se for o caso, adequando o uso dos resultados do Sinaes. Quanto à sociedade, este trabalho pode ajudar a entender o processo de avaliação e a sua participação buscando caminhos para explicitar suas demandas, a fim de que as mesmas possam ser atendidas. No que diz respeito às IES, estas podem seguir contribuindo com este campo sem abrir mão de suas identidades e tendo reconhecimento pelo seu trabalho. Já os estudantes, podem enxergar a avaliação em sua amplitude entendendo que sua participação transcende a prova (Enade).

Além disso, para a equipe diretamente envolvida com o Sinaes essa pesquisa reservou uma contribuição única, pois trouxe uma visão externa abrangente do processo, permitindo enxergar lacunas a serem preenchidas e decisões que requerem revisão, até mesmo para conseguir atender à qualidade, num campo onde não se tem consenso sobre a sua definição e o alvo a ser atingido, segundo fragmento do discurso do representante do Conselho Nacional de Educação do Ministério da Educação (CNE/MEC) no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d), é “móvel”. Em suma, ao tratar o processo resgatei sua importância, colocando as formas de uso num segundo plano, fazendo com que a avaliação possa subsidiar, não só a supervisão e a regulação, mas os anseios dos diferentes atores deste campo, já mencionados.

Somado ao exposto, não se pode esquecer que a opção por tratar a educação superior, destacada por Dias Sobrinho (2013, p. 108) como sendo, “desde meados do século passado, [...] fator decisivo do desenvolvimento econômico”, em função do seu impacto amplia a

potencialidade de contribuição da tese. Sem contar que se trata de uma forma única de abordar um “debate longe de ser finalizado”, como ressaltam Tafner *et al.* (2014, p. 1) em seu livro com uma série de estudos focados na educação superior.

De forma mais específica, diante da polêmica existente entre centralizar e descentralizar decisões cuidando da diversidade do país, ter escolhido o Sinaes, um modelo brasileiro com mais de uma década de implementação e que apresenta a possibilidade de tomar decisões centralizadas referentes à educação superior, reforça a importância desta tese. Referente a esta questão, a secretária executiva do Ministério da Educação (MEC), levantou o seguinte questionamento em forma de convite no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d): “não seria este o momento de empreender uma profunda revisão da concepção desse sistema?”. E foi neste sentido que desenvolvi a tese, buscando desenvolver a “arqueologia” do Sinaes.

Não obstante, a pesquisa bibliográfica evidenciou a necessidade de avançar nos estudos, pois ainda que se tenha um banco de dados a ser explorado, o referencial teórico disponível se mostra limitado. Três das possíveis causas para a pouca literatura especializada são: “escassa profissionalização no campo da Avaliação no Brasil; [...] resistência da academia à avaliação, principalmente em função do discurso regulador e controlador; [...] e usos políticos atribuídos aos resultados das avaliações” (SILVA, 2016, p. 7). Assim, a maior parte dos avanços se concentra nas Leis e não chegam a se arriscar em propostas inovadoras o que tornou este esforço ainda mais relevante.

1.6 ORGANIZAÇÃO GERAL DA TESE

Essa tese foi dividida em seis capítulos. O primeiro dediquei à apresentação da sua estrutura incluindo a trajetória profissional percorrida, de modo a compartilhar minhas experiências que levaram a tal inquietação. Assim, apresentei: o problema de pesquisa que orienta esse estudo, seus objetivos geral e específicos, sua delimitação e sua relevância.

No segundo capítulo incluí o referencial teórico relacionado ao tema avaliação. Para tanto, inicialmente me preocupei em conceituar o termo, apresentar suas tipologias e o processo de uma forma geral. Depois, tratei as formas de utilizar a avaliação que encontrei na literatura, tanto nacional quanto estrangeira. Tais propostas foram importantes para a análise que desenvolvi nesta tese e sua conclusão nos capítulos cinco e seis, respectivamente.

O capítulo três reservei para a apresentação do *corpus* da pesquisa, incluindo os questionamentos que guiaram sua construção. Assim, apresentei: legislação; propostas que antecederam o Sinaes; Sinaes; e metas presentes no Plano Nacional de Educação (PNE), juntamente com programas e ações que vem sendo desenvolvidos. Minha ideia era conseguir compreender não só a proposta feita para a elaboração do Sinaes, mas também descortinar a forma como esse foi executado e suas implicações, que ficam evidenciadas com os achados e os dados estatísticos.

O quarto capítulo contempla a metodologia, considerando não só o caminho que percorri no campo, como os percalços, ambos presentes na “Trajetória de pesquisa”. Além disso, detalhei as fontes de dados consultadas e o motivo que levou a incluí-las no trabalho. Em seguida, explicito a forma como as fontes foram acessadas no subtópico: métodos de coleta de dados utilizado. Por fim, tratei o método de análise de modo a esclarecer o passo a passo percorrido no campo e os códigos que levaram às análises contidas no capítulo cinco.

No quinto e penúltimo capítulo compartilhei a “Análise e Tratamento dos dados” realizada num primeiro momento, com base em categorias *apriorísticas*, considerando as abordagens de Worthen *et al* (2004). Desta forma, busquei compreender à quem o Sinaes se destina considerando sua adoção no processo de credenciamento dos cursos. Já, para buscar compreender também como e o que é avaliado, num segundo momento, retomei às demais referências bibliográficas e segui com a exploração do *corpus*, apresentado no capítulo três, de uma forma mais livre, respeitando esse estudo exploratório e vislumbrando melhorias para o processo.

Como conclusão, no capítulo seis respondi ao problema de pesquisa, não só especificando tecnicamente como e o que é medido pelo Sinaes e para quem se destina considerando sua adoção no processo de credenciamento dos cursos; mas, apresentando uma proposta de reconfiguração do processo, passando a ter um modelo de avaliação responsivo. Por fim, extrapolando as análises, compartilhei os impactos do Sinaes no contexto brasileiro, a fim de instigar novos estudos que possam trazer maturidade para a área de avaliação, especialmente no que tange à educação superior no Brasil.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Com o intuito de trazer embasamento para o estudo, neste capítulo compartilho os achados da literatura acerca do tema “avaliação”. Desta forma, além de apresentar conceitos, tipologias e o processo de avaliação em si, inclui aqui “*usos*” (SCRIVEN, 1991a) da avaliação, ou seja, formas de utilizar seus resultados segundo abordagens e técnicas identificadas tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos (durante meu estágio de doutoramento sob a orientação do prof. *Mark Kretoivics*, que atua neste processo em seu país).

Vale ressaltar que para se chegar ao material aqui apresentado, aderente a essa tese, a pesquisa bibliográfica foi intensa, pois o termo avaliação remetia, inúmeras vezes, aos processos de ensino e aprendizagem ou mesmo de avaliação de desempenho implementada nas organizações. Neste sentido, conseguir identificar autores que tratassem a avaliação institucional de forma mais específica, como Worthen e Sanders (1987), e conceitos e reflexões da avaliação em si, como Silva (2016), não foi tarefa fácil.

2.1 AVALIAÇÃO: CONCEITOS, TIPOLOGIAS E O PROCESSO

Antes de tratar as tipologias e o processo vale esclarecer o significado do termo avaliação adotado e que difere em parte do encontrado no dicionário: “cálculo do valor de um bem ou de bens”. Seguindo a proposta de Scriven (1991a, p. 139), a avaliação é entendida como produto do “processo de determinar mérito e valor de alguma coisa”. Neste caso, como destaca o autor, por *mérito* tem-se os valores intrínsecos do objeto de avaliação (conhecido como *evaluand*, ou *evalee*, caso seja uma pessoa); enquanto que por *valor* tem-se o seu valor de mercado ou para seus *stakeholders* (qualquer parte interessada no objeto).

Portanto, a avaliação envolve não somente o cálculo, mas também o julgamento de valor relacionado tanto aos atributos do objeto quanto aos interessados pelo mesmo. Entenda *interessados* como “os diversos indivíduos e grupos diretamente envolvidos com o fato de o objeto ser avaliado ou por seus resultados e que podem ser afetados por eles” (WORTHEN *et al.*, 2004, p. 98).

Contudo, vale esclarecer que não há unanimidade quanto ao exposto acerca da avaliação e seu objetivo. Talmage (1982, p. 594), por exemplo, apresentou três objetivos, de modo que

incluiu ao julgamento de valor dois aspectos, a saber: “auxiliar os responsáveis pela tomada de decisão a definir suas políticas; e assumir uma função política”. No entanto, seguindo a proposta de Scriven (1991a), considere que, apesar de apresentar diferentes *usos*, a *meta* da avaliação é única e consiste em determinar mérito e valor do objeto avaliado. Logo, auxiliar na tomada de decisões e politicamente são *usos* e não sua *meta*, ou seja, formas de usar os resultados da avaliação incluídos no tópico 2.2 desta tese.

Seguindo essa lógica, é possível notar a presença da avaliação em diferentes situações. Isto, pois, o julgamento de valor aparece tanto quando se opta pela aquisição ou não de um bem ou produto, quanto em momentos em que é preciso decidir pela continuidade ou não de um projeto. Neste caso, Worthen *et al.* (2004, p. 36) ressaltam que é preciso distinguir as avaliações formais, que são sistemáticas; das informais, que faz parte do nosso dia-a-dia e não possuem método algum, ainda que não aconteçam no vácuo. Isto, pois, segundo os autores:

A avaliação é uma forma básica de comportamento humano. Às vezes é completa, estrutural e formal. Mais frequentemente é subjetiva. A avaliação informal ocorre sempre que uma pessoa opta por uma entre várias alternativas existentes sem antes ter coletado evidência formal do mérito relativo dessas alternativas. [...] Assim as escolhas são baseadas em percepções extremamente subjetivas da melhor alternativa. [...] Já na avaliação formal as opções se baseiam em esforços sistemáticos para definir critérios explícitos e obter informações acuradas sobre as alternativas (possibilitando com isso a determinação do valor real das alternativas). (*op cit*, p. 38).

Diante de tal distinção, vale destacar que somente a avaliação formal me interessou, por ser coerente com o processo que se buscou analisar: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Portanto, os demais achados apresentados se restringem a essa tipologia evitando que se perca o foco do *evaluand*. Todavia, as tipologias presentes no campo das avaliações não se cessam nestas, ao invés disso, o próprio Scriven (1967) distinguiu dois papéis das avaliações: formativo e somativo.

Neste caso, o autor destaca que enquanto as avaliações formativas devem alimentar as equipes envolvidas com o *evaluand* buscando sua melhoria, as somativas tem como público-alvo, não só a equipe, mas também os consumidores potenciais, fontes de financiamento e outras autoridades visando a tomada de decisões acerca do objeto avaliado. Desta forma, como explicam Worthen *et al.* (2004, p. 48), enquanto “a avaliação formativa leva (ou deveria levar) a decisões sobre o desenvolvimento do *evaluand* (inclusive modificação, revisão e

coisas do gênero); a somativa leva a decisões relativas à continuidade do *evaluand*, a seu encerramento, a sua ampliação, adoção etc.”.

Tal proposta foi criticada por autores como Misanchuk (1978), que sugere o acompanhamento da avaliação somativa com a chamada avaliação confirmadora, a ser realizada após certo tempo da implementação do *evaluand*. Já Chen (1996) apresenta uma proposta contemplando funções da avaliação e estágios que acredita terem sido negligenciados por Scriven. Ainda assim, a simplicidade da proposta de Scriven e a aderência ao *evaluand* neste caso me fez seguir com a dicotomia: somativa-formativa.

Assim, tem-se a avaliação realizada de forma sistemática (formal) ou não (informal) com papéis distintos (formativo e somativo). No entanto, é preciso saber quem será(o) o(s) responsável(eis) pelo processo. Neste caso as opções são utilizar a própria equipe do *evaluand* (interna) ou pessoas de fora (externa), sendo possível estabelecer uma relação entre papéis e responsáveis conforme Figura 1.

	Interna	Externa
Formativa	Formativa interna	Formativa externa
Somativa	Somativa interna	Somativa externa

Figura 1. Combinações dos papéis e responsáveis pela avaliação
Fonte: Worthen *et al.* (2004, p. 53)

Na prática essa distinção não é tão simples quanto parece, pois ainda que a pessoa não faça parte da equipe diretamente, pode atuar de forma indireta, ou estar empregada na mesma organização em que o objeto que está sendo avaliado se encontra, sendo a classificação interno ou externo, uma questão de perspectiva. Neste sentido, Worthen *et al.* (2004, p. 54) esclarece que existe “um *continuum* que vai do externo ao interno, sendo isso uma questão de grau, e não de branco ou preto”. Em suma, o que vale é saber qual o sistema que está sendo considerado e se o responsável pela avaliação faz parte ou não deste sistema em específico.

De qualquer forma, os autores identificam quatro possíveis papéis para os avaliadores, vide Figura 1 e mencionam que os mais comumente encontrados são: formativo interno e somativo externo. Ainda assim, ressaltam que todos apresentam vantagens e desvantagens que são alvos de debates constantes. A exemplo disso tem-se a questão do grau de familiaridade com o *evaluand*, que pode ser considerado positivo e negativo ao mesmo tempo, afinal ninguém conhece melhor o objeto que a própria equipe diretamente envolvida.

Isto posto, em se tratando do avaliador interno, seria positivo considerar a sua alta capacidade de contextualizar a proposta, por conhecer intimamente o contexto ou ser próximo a ele. Em contrapartida, tal proximidade poderia colocar em voga sua neutralidade ou mesmo dificultar a apresentação de resultados reais. Para estes casos, os autores supracitados ressaltam que existe a possibilidade de “estruturar na organização unidades de avaliação interna [...] de modo que os avaliadores fiquem isolados e protegidos das consequências do descontentamento daqueles cujo objeto está sendo avaliado” (*op cit*, p. 54).

Por outro lado, até mesmo quando o papel é formativo, os autores destacam que o avaliador externo é capaz de “introduzir o olhar frio e rigoroso da realidade na avaliação num estágio relativamente inicial – de certa forma, uma prévia do que um avaliador somativo pode dizer” (*op cit*, p. 55) facilitando assim o desenvolvimento do *evaluand*. No entanto, a questão da independência do avaliador também precisa ser considerada. Scriven (1993, p. 84) destaca que:

ninguém nunca ficou rico por causa de um contrato de avaliação (...) temos que ter clientes satisfeitos se quisermos fazer outros trabalhos para eles (...). E o que satisfaz mais um cliente, boa ou más notícias sobre sua menina-dos-olhos? Certo (...) até avaliadores externos [podem ter] conflitos diretos de interesse.

Em suma, é preciso saber quem financia a avaliação, a quem se deve prestar contas, a fim de manter a credibilidade do estudo tanto dos avaliadores internos quanto externos. Isto, pois, a avaliação “serve para identificar pontos fortes e fracos, destacar o que é bom e expor defeitos, mas não pode, sozinha, corrigir problemas, pois esse é o papel da administração e de outros responsáveis, que podem usar as conclusões da avaliação como instrumento de ajuda nesse processo” (WORTHEN *et al.*, 2004, p. 57).

Em se tratando do processo de avaliação vale conhecer suas etapas seguindo, segundo Scriven (1980), a lógica de avaliação. Primeiro é necessário selecionar os critérios de mérito e valor. Depois deve-se definir padrões de desempenho específico para cada critério. Em

seguida é preciso coletar os dados do desempenho real e comparar com o esperado. Por fim, é preciso julgar os valores da avaliação. O próprio Scriven (1991b, p. 4), em outra obra, destaca que sem este processo “não é possível distinguir o que tem valor do que não tem”. Sendo assim, “a avaliação de um objeto específico muitas vezes tem de ir além dos limites desse objeto e examinar o contexto mais amplo de objetos vizinhos ou condições anteriores ou atuais que podem afetá-lo” (WORTHEN *et al.*, 2004, p. 100). Do contrário, como os próprios autores alertam:

[...] uma ‘avaliação’ mal concebida ou mal executada produz informações que, no melhor dos casos, seriam enganosas e, no pior, absolutamente falsas. [...] Como geralmente têm ar de respeitabilidade, essas pseudo-avaliações não costumam ser questionadas, e o resultado é que decisões importantes baseiam-se inadvertidamente em informações falaciosas” (*op cit.*, p. 44).

Trazendo a questão da avaliação para o campo da educação, especialmente a superior, este tema tornou-se prioridade no mundo todo, na medida em que passou a ser “visto como um instrumento da legitimidade do poder e eficaz organizador de reformas em educação” (VERHINE e FREITAS, 2012, p. 16). Neste caso, a ideia é que o processo de avaliação contemple, segundo os autores, tanto o avaliador interno, quanto o externo. Para tanto, precisa lidar com determinadas pluralidades conceituais da Avaliação da Educação Superior resgatadas por Pfeifer (2012) e sumarizadas no Quadro 1.

No Quadro 1 cada linha representa uma pluralidade, não necessariamente com ideias contrárias, mas sim, segundo o próprio autor, com “concepções separadas entre si, mas que podem apresentar uma noção de totalidade e/ou de complementação” (p. 352). Desta forma, analisar as pluralidades permite uma melhor compreensão das discussões presentes no cenário da educação superior e reflexões quanto a complementaridade ou não dos conceitos. Por exemplo, é possível questionar se a avaliação interna deveria ser separada da externa e se os parâmetros deveriam ser os mesmos ou não.

Outros conceitos podem servir para reflexão acerca das formas de participações do Estado e das Instituições de Ensino Superior no processo de avaliação. Mas estas discussões ficaram reservadas para o capítulo cinco, quando tem-se a análise do cenário. Por enquanto, fica a certeza de que “muito provavelmente a avaliação não possa e não deva aspirar a ser nem uma profissão nem uma disciplina em sentido lato, ao invés disso, deve seguir com seu desenvolvimento como profissão e sua contribuição simultânea como transdisciplina” (WORTHEN *et al.*, 2004, p. 91).

Quadro 1. Pluralidades conceituais da Avaliação da Educação Superior

Conceito 1	Descrição sucinta	Conceito 2	Descrição sucinta
Qualidade Social	Fundamenta-se em valores que veem a educação com um papel determinante no processo de construção democrática e cidadã.	Qualidade Eficiência	Fundamenta-se em valores de mercado, podendo ser mensurada por indicadores de custo-benefício.
Avaliação Qualitativa	Preocupada em compreender, atribuir significados e sentidos ao contexto e aos complexos processos acadêmicos assim como seus impactos sociais, econômicos, políticos e culturais.	Avaliação Quantitativa	Considera a mensurabilidade da produção acadêmica mediante indicadores estáticos de resultados de desempenho.
Avaliação de Processo	Tem cunho mais totalizante, capaz de acompanhar o movimento da Educação Superior enquanto fenômeno social.	Avaliação de Produto	Enfoque produtivista do trabalho acadêmico.
Avaliação Global	Necessidade de um sentido de unidade institucional, incluindo a articulação de: corpo social, ensino, pesquisa, extensão, infraestrutura, gestão, relações com a sociedade, projetos e realizações, etc.	Avaliação Pontual	Exemplificado pelo Exame Nacional de Cursos, na medida em que desloca o foco da avaliação da instituição para o indivíduo.
Avaliação Contextualizada	Considera que sujeito e objeto da avaliação não estão desconectados e nem deslocados de determinada realidade social.	Avaliação Descontextualizada	Produz generalizações e simplificações, considerando iguais os diferentes.
Resultado enquanto indicação de melhoria	Estimula a construção e a qualidade social mediante análises contextualizadas, sem visar à classificação e a competição.	Resultado enquanto ranqueamento	Tem por objetivo primordial a padronização e comparabilidade interinstitucional.
Estado controle	O Estado detém o controle das instituições e do sistema educacional de forma centralizada e circunscrito na órbita da homogeneidade legal.	Estado supervisão	O Estado teria o papel de monitorar o funcionamento das IES segundo os parâmetros de qualidade, sem ter uma participação tão próxima.
Avaliação voluntária	A IES solicita sua participação no processo de avaliação.	Avaliação obrigatória	Todas as IES são obrigadas a passarem pelo processo de avaliação.
Estado avaliador	Implementação do processo por parte de instituições governamentais.	Agências avaliadoras	Implementação do processo agências avaliadoras ou organismos multilaterais.

Fonte: adaptado de Pfeifer (2012, p. 353)

Desta forma, a ideia é que a avaliação, ainda que sem ser uma profissão, continuará auxiliando diversos profissionais com o *evaluand*, determinando seu valor e mérito e contribuindo para a tomada de decisões em busca de melhorias (graduais ou bruscas) ao longo do processo (formativa) e/ou no produto final (somativa). Para tanto, a seguir, tem-se formas de usar tais resultados, chamado por Scriven, como sabido, de *usos* da avaliação.

2.2 “USOS” DA AVALIAÇÃO

Antes de apresentar as propostas de *usos* da avaliação encontradas na literatura cabe explicar que a escolha da literatura aqui apresentada não foi aleatória, pelo contrário buscou-se o maior número de alternativas coerentes com o campo foco do estudo. Neste sentido, Worthen *et al.* (2004) foram selecionados por terem consolidado propostas de diversos autores num quadro conceitual esclarecedor e contributivo.

Em seguida, considerando as formas de utilização da avaliação, três técnicas selecionadas por sua aderência ao *evaluand* foram incluídas a este tópico. Começando por Davok (2006), que desenvolveu sua tese apresentando uma possibilidade de como avaliar a qualidade da educação superior no Brasil.

Somei à proposta da autora, dois modelos identificados na literatura estadunidense, durante meu estágio de doutoramento. Ambos desenvolvidos pelo Centro Nacional para o Sistema de Gestão do Ensino Superior (*National Center for Higher Education Management System*, conhecido pela sigla NCHEMS), instituição privada sem fins lucrativos que atua há quatro décadas com a missão de: “aprimorar a tomada de decisões estratégicas no ensino superior nos Estados Unidos e em outros países” (NCHEMS, 2017).

2.2.1 Abordagens da avaliação (WORTHEN *et al.*, 2004)

Ainda que esta proposta conste na obra de Worthen *et al.* (2004) e a mesma tenha sido utilizada aqui como base para explicá-la, seu primeiro aparecimento data de 1987, quando somente Worthen e Sanders eram autores desse trabalho. Vale destacar que ambos atuam nos Estados Unidos, e possuem inúmeros trabalhos voltadas ao tema: avaliação. Em função de sua *expertise* são considerados referências na área e com participação efetiva quando o assunto é avaliação da educação superior. Entre outras atividades, Worthen é diretor do Instituto de Pesquisa e Avaliação enquanto que Sanders já atuou em diversas diretorias, tendo sido inclusive presidente do *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation – JCSEE*, que será mencionado mais a frente.

A inclusão da Jody Fitzpatrick, veio por convite em função, segundo os próprios autores, de seus “conhecimentos especializados de metodologia da avaliação, e vasta

experiência na avaliação de programas de saúde, serviços sociais, meio ambiente e qualificação profissional” (WORTHEN *et al.*, 2004, p. 23) levando a atualização da obra.

Durante o processo de atualização as alterações foram tamanhas de modo que o próprio título foi modificado: passou de *Avaliação educacional* para *Avaliação de programas*, expandindo o escopo da proposta. Para os autores, programa “é um complexo de pessoas, organização, administração e recursos que constituem coletivamente a tentativa constante de atingir um objetivo particular no âmbito educacional, social ou comercial” (*op cit*, p. 98).

Portanto, segundo os autores, a *avaliação de programas* “pode referir-se à avaliação de qualquer intervenção planejada que procure ter resultado(s)” (*op cit*, p. 102). Todavia, as formas de utilização, ou simplesmente os *usos*, seguindo a proposta dos autores, buscam satisfazer “diferentes necessidades” (*op cit*, p. 122) e não somente uma, como se poderia acreditar seguindo a lógica da avaliação apresentada por Scriven (1980).

Desta forma os autores propõe classificar as muitas abordagens da avaliação em seis, a saber: centradas em objetivos, centradas na administração, centradas no consumidor, centradas em especialistas, centradas no adversário e centradas no participante. A seguir os conceitos que definem cada abordagem são apresentados, buscando esclarecer suas origens, vantagens e limitações.

Começando pela *abordagem centrada em objetivos*, como o próprio rótulo sugere, neste caso a avaliação “se concentra na medida em que os propósitos especificados foram alcançados” (*op cit*, p. 129). Esta abordagem nasceu na década de 30 e teve Ralph W. Tyler (1942; 1950) como responsável pela sua conceituação e popularização na educação. Razão esta que levou a mesma a ser conhecida como abordagem tyleriana da avaliação.

Ainda assim, vale esclarecer que Tyler não foi o único a contribuir com modelos para esta abordagem. Pelo contrário, na mesma constam modelos propostos por Provus (1973) e Hammond (1973), por exemplo, que também atendem às especificação aqui contidas. Caso tenha interesse, os mesmos e muitos outros modelos podem ser encontrados na obra de Worthen *et al.* (2004), não sendo aqui tratados para evitar que se desvie o foco deste estudo.

Além do mais, independente do modelo, considerando a abordagem em si, é possível identificar como vantagem a fácil compreensão e utilização da proposta. Já como limitação tem-se o risco de ocorrer uma “simplificação exagerada da avaliação” (*op cit*, p. 258). Isto, pois, o foco na mensuração, nos resultados em si, trazem consigo um reducionismo do

processo de avaliar, na medida em que o produto final passa a ter mais valor do que o processo como um todo.

Além disso, deve-se tomar cuidado, pois o engessamento do processo de avaliar pode levá-lo a miopia, na medida em que resultados não especificados *a priori* não são visualizados. Neste sentido os autores ressaltam a importância de rever metas e fazem os seguintes alertas:

Embora muitas vezes seja importante saber se um órgão está alcançando os objetivos que se propôs atingir, nem sempre é esse o caso. Muito depende de saber se as metas propostas são metas que vale a pena tentar alcançar. Algumas podem ser alcançadas, mas não valem a pena. Algumas são alcançadas por ser muito modestas ou por já ter sido superadas, e não porque o programa esteja sendo eficiente. Sem contar que, [...] os profissionais não devem se tornar escravos de objetivos declarados se acreditarem que cursos de ação ou objetivos alternativos são desejáveis. (*op cit*, p. 144).

No que concerne à essa questão, Scriven (1972) apresenta a possibilidade de se ter uma avaliação *livre de metas*. Seu argumento é de que assim poderia: diminuir a tendenciosidade e aumentar a objetividade do estudo. Desta forma, seria possível evitar que o estudo seja não só orientado às metas, mas restrito às mesmas. De qualquer forma, vale lembrar, que a *avaliação centrada em objetivos* é somente uma das seis possibilidades identificadas pelos autores.

Outra abordagem discriminada é a *centrada na administração*. Neste caso, como explicam os autores, o processo se dirige “as pessoas que tomam decisões enquanto que as preocupações, as necessidades de informação e os critérios de eficiência dessa pessoa orientam o estudo” (WORTHEN *et al.*, 2004, p. 151). Portanto, ao invés de traçar metas *a priori* o avaliador atua em proximidade com o administrador a fim de identificar suas demandas buscando dados que possam auxiliá-lo nas decisões a serem tomadas.

Para esta abordagem, Stufflebeam (1971; STUFFLEBEAM e SHINKFIELD, 1985) é considerado pelos autores “um proponente de peso” (WORTHEN *et al.*, 2004, p. 152). Ele desenvolveu uma estrutura de avaliação baseada em quatro tipos distintos de decisões educacionais: Contexto, Insumo, Processo e Produto (modelo conhecido pela sigla CIPP). Desta forma, cada avaliação serviria, respectivamente, para as seguintes decisões: de planejamento, de estruturação, de implementação e de reciclagem.

Ainda assim, outros modelos como o de avaliação da Ucla (ALKIN, 1969) muito semelhante ao CIPP foram enquadrados na abordagem *centrada na administração* e podem ser encontrados na obra de Worthen *et al.* (2004). As vantagens, segundo os autores, são que

as avaliações podem ser realizadas ao longo do processo, sem ter a necessidade de aguardar seu término além de “evitar que o avaliador siga linhas de investigação infrutíferas que não são do interesse de quem toma decisões” (*op cit*, p. 159). No entanto, tal procedimento pode ser tornar complexo e caro.

Outra opção está na *avaliação centrada nos consumidores*, uma proposta “predominantemente somativa” (*op cit*, p. 166). Reconhecida pela primeira vez em meados e final da década de 1960, recebeu contribuição de Scriven (1960) que estabeleceu uma lista de verificação de produtos educacionais, ampliada em 1974 e batizada em 1991 de *Lista-chave de verificação de avaliações*, quando ampliou seu escopo para além dos programas educacionais.

Os critérios avaliados pela *Lista* são: necessidade; mercado; desempenho sob diferentes enfoques: experimentos de campo autênticos, consumidor autêntico, comparações críticas, de longo prazo, efeitos colaterais, processo, modelo causal, relevância estatística, relevância educacional; custo-benefício; e ampliação da base de apoio. Em função de seu rigor, os autores admitem que dificilmente se conquista o conceito bom, mas a promoção de melhorias é perceptível.

Vale ressaltar que outras listas foram delimitadas por autores como Komoski (1960), por exemplo, não alterando a proposta desta abordagem que busca auxiliar as decisões dos consumidores demonstrando preocupação em relação ao custo-benefício. Todavia, por estar baseada numa lista de verificação, ainda que os autores não tenham mencionado, sua semelhança com a *avaliação centrada em objetivos* é notória, ficando a distinção por conta da necessidade que se busca satisfazer (aqui às voltadas ao consumidor), mas não livrando a mesma das limitações da proposta já apresentada, em que criatividade é podada por padrões preestabelecidos.

Não obstante tem-se a avaliação “mais antiga e mais utilizada” (*op cit*, p. 179) denominada pelos autores de *avaliação centrada em especialistas*. Tal proposta é altamente dependente da competência de profissionais, sendo considerados referências e, por isso, responsáveis pelo julgamento de valor. Logo, os autores destacam que a formação de uma equipe de especialistas é preferida, em detrimento da atuação de um único avaliador, ainda que esta última possibilidade não seja descartada.

Diante do exposto, os autores apresentam quatro tipos para esta tipologia. São elas: sistema formal de pareceres; sistema informal de pareceres; parecer *ad hoc* (que é o voltado

para um objetivo específico) grupal; e parecer *ad hoc* individual. No Quadro 2 constam as distinções presentes nesta tipologia que auxiliam sua compreensão e reforçam a preocupação ao se ter um único avaliador, visto que a única resposta “parcialmente positiva” neste caso se refere a possibilidade da situação ser afetada pelo parecer.

Quadro 2. Características dos tipos de *avaliação centrada em especialistas*

Tipos de avaliação centrada no especialista	Existe estrutura de parecer?	Existem padrões públicos?	A periodicidade é especificada?	Considera opiniões de vários especialistas?	A situação é afetada pelo parecer?
Sistema formal de pareceres	Sim	Sim	Sim	Sim	Geralmente
Sistema informal de pareceres	Sim	Raramente	Às vezes	Sim	Geralmente
Parecer <i>ad hoc</i> grupal	Não	Não	Não	Sim	Às vezes
Parecer <i>ad hoc</i> individual	Não	Não	Não	Não	Às vezes

Fonte: Adaptado de Worthen *et al.* (2004, p. 181)

Ainda que historicamente não se saiba ao certo quando a *avaliação centrada em especialistas* foi utilizada pela primeira vez, os autores afirmam que na educação isso aconteceu “no século XIX” (*op cit*, p. 181), quando se iniciou o processo de padronização do ensino (nos Estados Unidos, país dos autores). Assim, o *sistema formal de pareceres*, com estrutura, padrões públicos, periodicidade, participação de vários especialistas e em que, geralmente, a situação é afetada pelo parecer, como consta no Quadro 2, pôde ser identificado nos processos de acreditação das instituições de ensino superior.

O processo de acreditação possui, segundo Scriven (1984), sete etapas: 1) estabelecimento de padrões públicos; 2) auto-avaliação institucional; 3) formação de uma equipe de assessores externos; 4) visita à instituição de ensino; 5) elaboração do relatório da visita à instituição; 6) análise do relatório por parte de um grupo de especialistas de prestígio; e 7) formulação do relatório final com a decisão quanto a acreditação da instituição. Sendo importante tomar cuidado, pois tal procedimento leva a crer, como destacado pelos autores, que somente determinados profissionais são capazes de fazer julgamento de valor, podendo “privar instituições da oportunidade de desenvolver seus pontos fortes” (WORTHEN *et al.*, 2004, p. 184).

Por outro lado, o *sistema informal de pareceres* apresenta certa flexibilidade na medida em que raramente tem padrões públicos e às vezes tem periodicidade, mas mantém a estrutura

padrão e a opinião de vários especialistas. Assim, a equipe de profissionais passa a ter maior poder de decisão e, na ausência de diretrizes estritas, podem atuar de forma mais contextualizada respeitando as regras institucionais. Para exemplificar os autores mencionam “um comitê de supervisão de estudantes de pós-graduação constituído por especialistas no campo escolhido pelos estudantes” (*op cit*, p. 188).

Em relação ao *parecer ad hoc*, consistem em avaliações feitas por demanda. Não tem estrutura, padrão público ou mesmo periodicidade, tendo alta dependência do(s) responsável e podendo, em alguns casos, ser descartada ou desconsiderada por não atender à demanda a que se propõe. Diante das duas possibilidades é possível indicar exemplos. No caso da *grupal*, está presente em alguns periódicos acadêmicos, nos quais se tem a avaliação de trabalhos às cegas (*blind review*) e a equipe de especialistas tem autonomia para avaliar artigos submetidos sem seguir uma estrutura ou um padrão público, sendo as avaliações cruzadas e geridas pelo coordenador da área. Já a *individual* está presente nos trabalhos de consultoria.

Portanto, como alertam os autores, a *avaliação centrada em especialistas* ao mesmo tempo em que é fácil de implementar, se mostra vulnerável às preferências dos profissionais. Ademais, na ausência de certificações que garantam ter o avaliador competência para realizar seu trabalho, a escolha dos profissionais responsáveis por conduzir o estudo se baseia em critérios subjetivos. Assim, não há garantia de que os mesmos estão prontos para atuar como avaliadores. Além disso, em certas situações a utilização de leigos é sugerida, como destacado por Flexner (1960, p. 71).

Muitas e muitas vezes já foi comprovado que uma mente leiga aberta é (...) mais apropriada para fazer uma investigação geral (...) O especialista tem seu lugar, claro; mas se me pedissem para sugerir a forma mais promissora de estudar a formação de um advogado eu procuraria um leigo, não um professor de Direito; e se me perguntassem qual é a melhor forma de investigar a formação de professores, a última pessoa que eu pensaria em empregar seria um professor de Pedagogia.

Em se tratando de vulnerabilidade da avaliação é importante esclarecer que não existe avaliação imparcial. “O máximo que se pode esperar de toda abordagem de avaliação é que o avaliador controle suficientemente suas preferências para que estas não distorçam nem alterem muito os resultados” (WORTHEN *et al.*, 2004, p. 202). Logo, o que está sendo apresentado como limitação da *avaliação centrada em especialistas* serve para qualquer outra abordagem apresentada e reforça a complexidade do processo de avaliar.

A quinta possibilidade identificada pelos autores consiste na *avaliação centrada em adversários*, que se assemelha aos processos jurídicos ocorridos em tribunais. Neste caso é proposto o “uso de oposição planejada e estruturada como o âmago da avaliação e por sua derivação de metáforas inspiradas por padrões mais veneráveis baseados na oposição” (*op cit*, p. 203). Seu objetivo é de possibilitar a apresentação dos dois lados do problema, como descrevem os autores. Assim, com defensores de um lado e adversários do outro pode-se conhecer pontos fortes e fracos do *evaluand* e, com as preferências evidentes, buscar o equilíbrio na coleta de informações.

Segundo os autores, Rice (1915) foi o primeiro a sugerir esta abordagem, quando, para “eliminar o suborno e aumentar a eficiência governamental, sugeriu a apresentação de fatos sobre o desperdício e a corrupção a um ‘juiz de júri’ simulados” (WORTHEN *et al.*, 2004, p. 204). Na educação Guba (1965) foi quem trouxe a proposta, que demorou para ser testada por estarem os avaliadores ocupados com o refinamento das pesquisas naquele momento. Sendo assim, somente em 1970 o primeiro esforço consciente de empregar esta proposta foi realizado por Owens.

Owens trabalhou com um currículo escolar hipotético e após submetê-lo a um júri simulado apresentou uma lista com características que demonstravam ser esta abordagem mais apropriada para avaliação de programas (OWENS, 1973). Isto, pois, algumas características como a flexibilidade das regras, a liberdade dos envolvidos em apresentar fatos e de incluir novos integrantes ao processo, somado a possibilidade de estudar a situação de forma minuciosa se mostraram coerentes e benéficas ao processo de avaliar.

Como limitação Worthen *et al.* (2004) esclarecem que esta abordagem apresenta alto custo e consumo de tempo além de trabalhar com polarizações que podem ser artificiais. Portanto, ainda que o direito neste caso fosse utilizado como metáfora, os autores esclarecem que: “a avaliação deve aspirar a melhorar os programas, não a determinar sua culpa ou inocência. Embora os avaliadores devam necessariamente fazer juízos de valor, julgar o mérito não é a mesma coisa que condenar” (*op cit*, p. 216).

Ainda tem-se a *Avaliação centrada nos participantes*, sexta e última abordagem delimitada pelos autores. Esta surge a partir de 1967, influenciada pela obra de Stake: A Face da Avaliação Educacional, que demonstra sua preocupação “com o predomínio de concepções e métodos provincianos, objetivistas, mecanicistas e estagnantes na avaliação” (*op cit*, p. 225).

Sendo seguido por outros autores como, por exemplo, Guba (1969) ao tratar do “fracasso da avaliação educacional”.

Nesta abordagem é trabalhada a perspectiva do avaliador como *responsivo*, ou seja, que devem “ter em mente a importância da flexibilidade” (SILVA e SILVA, 2009, p. 310). Em outras palavras,...

uma avaliação é responsiva quando se volta mais diretamente para as atividades do programa do que para as suas intenções; quando responde às exigências de informações dos interessados; e quando as diferentes perspectivas valorativas presentes são consideradas no relatório que fala do sucesso ou fracasso do programa. (STAKE, 1975, p. 14).

Neste momento vale compartilhar a relação estabelecida por Worthen *et al.* (2004) entre as seis abordagens e as dimensões de House (1976; 1983) relativas aos princípios de atribuição de valores conforme Figura 2. House esclarece que os princípios variam entre a avaliação utilitarista (considera que o valor é aquele que beneficia o maior número de indivíduos) e a avaliação intuicionista-pluralista (considera que o valor depende do impacto do *evaluand* em cada cidadão individualmente) e Worthen *et al.* demonstram que a correspondência, ainda que não seja perfeita, é possível e ajuda a entender as abordagens propostas.



Figura 2. Distribuição das seis abordagens da avaliação na dimensão entre utilitarista e intuicionista-pluralista

Fonte: Worthen *et al.* (2004, p. 126)

Portanto, numa posição mais extrema da avaliação intuicionista-pluralista, a *avaliação centrada no participante* toma força junto a reação dos profissionais aos processos mecanicistas que, por vezes, distraíam os avaliadores do que realmente acontecia com o *evaluand*. Sua finalidade é “observar e identificar todas (ou tantas quantas for possível) as preocupações, problemas e consequências que são elementos integrantes das ações na área social” (WORTHEN *et al.*, 2004, p. 224).

Para tanto, os participantes são incluídos ao processo de avaliar, criando, segundo os autores, uma equipe mais bem informada e desempenhando uma função educativa. Em suma, tem-se neste caso alta preocupação com o contexto sendo considerada uma avaliação intuicionista-pluralista. A preocupação fica por conta do risco de não se concluir o processo, seu alto custo e o fato de poder ser atraído pelo diferente desviando o foco do estudo.

Diante do exposto, a fim de facilitar a análise comparativa das abordagens, o Quadro 3 apresenta parte do quadro elaborado pelos autores, resgatando a finalidade e características distintas em cada caso. Quadro conceitual este importante para a análise realizada no capítulo cinco e que serviu de base para a compreensão das técnicas presentes nos subtópicos que seguem.

Quadro 3. Análise comparativa das abordagens da avaliação

Abordagens da Avaliação	Finalidades da avaliação	Características distintas
Centrada em objetivos	Determinar o grau em que os objetivos foram alcançados.	Definir objetivos mensuráveis; usar instrumentos objetivos para coletar dados; procurar discrepâncias entre objetivos e desempenho.
Centrada na administração	Dar informações úteis e ajudar na tomada de decisões.	Ajudar na tomada de decisão racional em todos os estágios de criação do programa.
Centrada nos consumidores	Dar informações sobre produtos e ajudar na tomada de decisões sobre compras ou escolhas de serviços.	Usar listas de verificação de critérios para analisar produtos; testar produtos; e informar os consumidores.
Centrada em especialistas	Oferecer julgamentos profissionais da qualidade.	Basear juízos em conhecimentos e experiência individual; usar padrões de consenso; visitas à equipe/local.
Centrada em adversários	Oferecer um exame equilibrado de todos os lados de questões controvertidas, sublinhando tanto seus pontos fortes quanto seus pontos fracos.	Usar audiências públicas, pontos de vista contrários; decisões baseadas em argumentos ouvidos durante o processo.
Centrada nos participantes	Compreender e retratar as complexidades de uma atividade programática, respondendo às necessidades de informação de determinado público.	Refletir sobre realidades múltiplas; usar o raciocínio e a conclusão indutivos; experiência do local em primeira mão.

Fonte: Adaptado de Worthen *et al* (2004, pp. 256-258)

2.2.2 Modelo de avaliação da qualidade (DAVOK, 2006)

Antes de compreender o modelo brasileiro construído pela autora, vale conhecer sua formação acadêmica que tem influência direta em sua proposta. Graduada em biblioteconomia, cursou especialização e mestrado em administração e doutorado em

engenharia da produção. Seu nome completo é Delsi Fries Davok e, segundo seu currículo, disponível na plataforma lattes (CNPQ, 2015), em 2015 (última atualização feita pela autora até 2017), era coordenadora e professora de um programa de pós-graduação com ênfase em gestão de unidades de informação e atuava, entre outras vertentes, com avaliação institucional.

Sua tese foi publicada em 2006 e teve como objetivo geral “construir um modelo de meta-avaliação para processos de avaliação de cursos de graduação, que contemplasse o conceito de qualidade educacional baseado nos critérios de eficácia, eficiência, efetividade e relevância” (DAVOK, 2006, p. 20). Para tanto, seu *evaluand* foi o relatório da avaliação e a autora precisou conceituar *qualidade em educação*, que segundo ela “abarca as estruturas, os processos e os resultados educacionais” (*op cit*, p. 23). Assim, a mesma apresentou seu conceito tendo como base três autores: Demo (1985; 2001), Sander (1982; 1995) e Scriven (1991a), conforme Quadro 4.

Quadro 4. Associação dos atributos da qualidade (SCRIVEN) às dimensões da qualidade (DEMO; SANDER) e aos critérios de avaliação da qualidade (SANDER)

Dimensões da qualidade			Atributos da qualidade	Crítérios de avaliação da qualidade
Área social e humana	Educação superior	Administração da educação (SANDER)	Objetos educacionais (SCRIVEN, 1991)	Administração da educação
Política	Educativa	Cultural	Valor	Relevância
	Social	Política		Efetividade
Formal	Acadêmica	Pedagógica	Mérito	Eficácia
		Econômica		Eficiência

Fonte: Davok (2006, p. 29)

Para compreender o Quadro 4 entenda cada linha como uma associação estabelecida. Neste caso são duas as dimensões da qualidade social e humana, a saber: a política e a formal. A política faz referência a “competência do sujeito em termos de se fazer e de fazer história, diante dos fins históricos da sociedade humana” (DEMO, 2001, p. 14) que, na educação superior, contempla tanto a qualidade educativa (“referente a formação educacional das elites”), quanto a social (“referente à capacidade de comunicação com a comunidade”).

Por outro lado, a formal é a “habilidade de manejar meios, instrumentos, formas, técnicas, procedimentos diante dos desafios do desenvolvimento” (*op cit*, p. 14), e está presente na educação superior na qualidade acadêmica, que diz respeito à “capacidade de

produção original de conhecimento, da qual depende intrinsecamente a docência” (DEMO, 1985, p. 35).

Indo além, incluindo o paradigma multidimensional de administração da educação proposto por Sander (1995, p. 152), se torna possível valorar a qualidade em termos substantivos (“nível de consecução dos fins e objetivos políticos da sociedade”) e instrumentais (considerando “os níveis de eficiência e eficácia dos métodos e tecnologias utilizados”).

Similarmente, ao somar as dimensões e critérios da qualidade seus atributos, definidos por Scriven (1991a) e já apresentados nesta tese, a autora concluiu que “para se ter qualidade em educação é preciso ter valor e mérito” (DAVOK, 2006, p. 30). Entendendo valor como resultado da relevância, “medida de importância, significação, pertinência e valor” (SANDER, 1995, p. 50); e efetividade, “capacidade de satisfazer demandas externas concretas” (*op cit*, p. 47). Enquanto o mérito é fruto da eficácia, “capacidade de alcançar metas” (*op cit*, p. 46); e eficiência, “capacidade de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo” (*op cit*, p. 43).

Tendo conceituado *qualidade em educação*, foi necessário “definir critérios, padrões e medidas para a meta-avaliação” (*op cit*, p. 20). Neste sentido a autora se baseou nos padrões de avaliação de programas definido pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, conhecido pela sigla *JCSEE* (1994), em português: Comitê Conjunto de Padrões para a Avaliação Educacional.

Vale esclarecer a importância do *Joint Committee*, que foi criado em 1975 fruto da coalisão de associações de profissionais dos Estados Unidos e Canadá preocupados com a qualidade da avaliação. Suas três obras são amplamente conhecidas e utilizadas em diversos países. Todas tratam dos padrões de avaliação, mas uma tem como foco as pessoas, enquanto as demais tratam dos programas e da sala de aula em específico. Desta forma, o *JCSEE* se tornou um centro de referência mundial no que diz respeito aos padrões de avaliação. (*JCSEE*, 2017)

Portanto, mesmo tendo a autora incluído um apêndice com relatos mais detalhados de cada atributo que representam os padrões definidos pelo *JCSEE*, busquei no original as informações que são apresentadas de forma consolidada nos Quadros 5 e 6. Tal esforço buscou evitar a perda de dados originais, ainda que a tradução da autora guarde pouca distinção da aqui realizada. Aliás, a versão em português dos atributos estabelecida pela

autora foi mantida, sendo os mesmos identificados como: utilidade (*utility*), viabilidade (*feasibility*), propriedade (*propriety*) e exatidão (*accuracy*).

Quadro 5. Padrões de avaliação de programas

Atributos	Padrões	Descrição sucinta dos padrões
UTILIDADE	U1: Identificação dos <i>stakeholders</i>	As pessoas envolvidas com a avaliação ou afetadas por ela devem ser identificadas, para que suas necessidades possam ser atendidas.
	U2: Credibilidade do avaliador	As pessoas que conduzem a avaliação devem ser confiáveis e competentes para que o resultado do processo tenha máxima credibilidade e aceitação.
	U3: Abrangência e seleção da informação	Informações coletadas devem ser suficientemente abrangentes para tratar questões pertinentes ao programa e dar respostas às necessidades e interesses dos <i>stakeholders</i> .
	U4: Identificação de valores	As perspectivas, os procedimentos e a razão usados para interpretar os achados devem ser cuidadosamente descritos, de modo que as bases para o julgamento de valor sejam claras.
	U5: Clareza dos relatórios	Os relatórios devem descrever com clareza o programa que está sendo avaliado, seu contexto, propósito, procedimentos e resultados, para que informações essenciais sejam fornecidas e facilmente compreendidas.
	U6: Pontualidade e disseminação dos relatórios	Resultados significativos e os relatórios da avaliação devem ser divulgados aos usuários, para que possam ser utilizados em tempo hábil.
	U7: Impacto da avaliação	As avaliações devem ser planejadas, conduzidas e relatadas de modo a encorajar o acompanhamento pelos <i>stakeholders</i> , aumentando substancialmente sua possibilidade de uso.
VIABILIDADE	V1: Procedimentos práticos	Os procedimentos avaliativos devem ser práticos, para evitar interrupções enquanto informações necessárias são obtidas.
	V2: Viabilidade política	A avaliação deve ser planejada e conduzida com antecipação das diferentes posições dos vários grupos de interesse, possibilitando a cooperação e evitar e neutralizar possíveis tentativas de algum desses grupos restringir às operações ou deturpar ou aplicar incorretamente os resultados.
	V3: Custo da eficácia	A avaliação deve ser eficiente e produzir informações de valor suficiente, de modo a justificar os recursos gastos.
PROPRIEDADE	P1: Avaliações de orientação para o serviço	As avaliações devem ser projetadas para ajudar as organizações a atender efetivamente as necessidades de todos os participantes identificados.
	P2: Acordos formais	As obrigações das partes envolvidas em uma avaliação (o que deve ser feito, como, por quem, quando) devem ser registradas por escrito, para que as partes sejam obrigadas a aderir as condições do contrato ou formalmente as renegociar.
	P3: Direitos humanos	As avaliações devem ser concebidas e conduzidas para respeitar e proteger os direitos e o bem-estar das pessoas.
	P4: Interações humanas	Os avaliadores devem respeitar a dignidade e os valores humanos em suas interações com outras pessoas associadas à avaliação, para não ameaçar ou prejudicar os participantes.
	P5: Avaliação completa e justa	A avaliação deve ser completa e justa no exame e registro dos pontos fortes e fracos do programa que está sendo avaliado, para que os pontos fortes sejam construídos e as áreas problemáticas abordadas.
	P6 :Divulgação das conclusões	As partes formalmente envolvidas na avaliação devem garantir que o conjunto completo de achados, juntamente com as limitações pertinentes, sejam acessíveis às pessoas afetadas por ela e quaisquer outros com direitos legais expressados para receber os resultados.

Fonte: JCSEE (1994, pp. 23-24; 63; 81-82, tradução nossa)

Quadro 6. Padrões de avaliação de programas (cont.)

Atributo	Padrão	Descrição sucinta do padrão
PROPRIEDADE	P7: Conflitos de interesse	Os conflitos de interesse devem ser tratados de forma aberta e honesta, de modo que não comprometam os processos e resultados da avaliação.
	P8: Responsabilidade fiscal	A alocação e a despesa dos recursos do avaliador devem refletir procedimentos sólidos de responsabilização e ser prudentes e eticamente responsável, de modo que as despesas sejam contabilizadas e apropriadas.
EXATIDÃO	E1: Documentação do programa	O programa que está sendo avaliado deve ser descrito e documentado de forma clara e precisa, para que possa ser identificado com clareza.
	E2: Análise do contexto	O contexto em que o programa existe deve ser examinado com detalhes, de modo que as possíveis influências possam ser identificadas.
	E3: Propósitos e procedimentos descritos	Os propósitos e procedimentos da avaliação devem ser monitorados e descritos com detalhes, para que possam ser identificados e avaliados
	E4: Fontes de informação defensáveis	As fontes de informação utilizadas na avaliação de um programa devem ser descritas em detalhes, para que a adequação da informação possa ser avaliada.
	E5: Informação válida	Os procedimentos de coleta de informação devem ser escolhidos ou desenvolvidos e implementados para garantir que a interpretação alcançada seja válida para o uso pretendido.
	E6: Informação confiável	Os procedimentos de coleta de informação devem ser escolhidos ou desenvolvidos e implementados para garantir que a informação obtida seja suficientemente confiável para o uso pretendido.
	E7: Informação Sistemática	As informações coletadas, processadas e relatadas numa avaliação devem ser sistematicamente revistas e todos os erros devem ser corrigidos.
	E8: Análise de informações quantitativas	As informações quantitativas numa avaliação devem ser analisadas de forma adequada e sistemática para que as questões avaliativas sejam efetivamente respondidas.
	E9: Análise de informações qualitativas	As informações qualitativas em uma avaliação devem ser analisadas de forma adequada e sistemática para que as questões avaliativas sejam efetivamente respondidas.
	E10: Conclusões justificadas	As conclusões alcançadas em uma avaliação devem ser explicitamente justificadas, para que as partes interessadas possam avaliá-la.
	E11: Relatório imparcial	Os procedimentos de relatório devem evitar a distorção causada por sentimentos pessoais e preconceitos de qualquer parte, de modo que os relatórios reflitam de forma justa os achados da avaliação.
	E12: Meta-avaliação	A própria avaliação deve ser avaliada de forma contínua e contra estes e outros padrões pertinentes, de modo que sua condução seja apropriadamente guiada e, na conclusão, as partes interessadas possam examinar atentamente seus pontos fortes e fracos.

Fonte: *JCSEE* (1994, pp. 125-126, tradução nossa)

Em suma, são 30 padrões estabelecidos para aferir qualidade a um programa representados por quatro atributos, que buscam assegurar parte do processo. Logo, enquanto a *utilidade* busca garantir que as necessidades de informações dos *stakeholders* sejam atendidas, contando com sete padrões que servem de indicadores; a *viabilidade* é formada por três indicadores e trata da avaliação em si, para que a mesma seja realista, prudente, diplomática e simples.

Dos outros 20 padrões/indicadores, oito servem para tratar a *propriedade* a fim de garantir que a avaliação seja conduzida de forma legal, ética e com o devido respeito pelo bem-estar dos envolvidos e afetados. Os 12 restantes devem garantir que a avaliação revele e transmita informações tecnicamente adequadas sobre os recursos que determinam o valor e o mérito do programa, sendo representados pelo atributo *exatidão*.

Portanto, considerando os padrões definidos pelo *JCSEE* e as associações estabelecidas pela autora (resumidas pelo cubo, vide Figura 3), segundo sua proposta a qualidade só está presente quando o processo tem relevância, efetividade, eficácia e eficiência. Para fins de verificação a autora constrói o seu próprio modelo teórico-empírico, tendo como base as obras de Scriven (1969; 1991a) e Stufflebeam (1974; 1981; 2000).

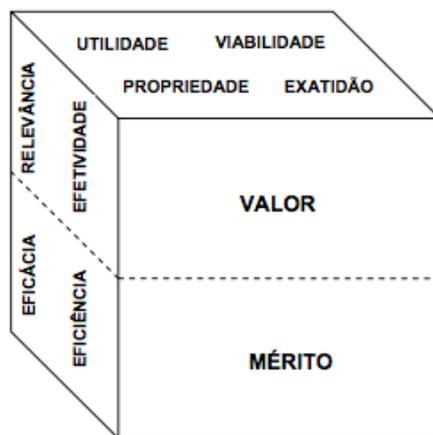


Figura 3. Dimensões, atributos e critérios de avaliação da qualidade de processos de avaliação
 Fonte: Davok (2006, p. 96)

A ideia é que a meta-avaliação seja um processo indutivo que analisa cada instrumento, seguindo o algoritmo 1 vide Figura 4; para depois verificar todo o processo, seguindo o algoritmo 2 vide Figura 5. Assim, no algoritmo 1, o processo se inicia com a identificação do instrumento, sua finalidade, objetivos, metas e custos; para depois analisar de forma sistemática as informações considerando os conceitos de eficácia, eficiência, efetividade e relevância. Buscando saber, respectivamente, se o instrumento alcança as metas estabelecidas; se produz o máximo de resultados com o mínimo de recursos; se produz informações para satisfazer às demandas concretas da comunidade externa; e se seu desempenho tem importância, significação, pertinência e valor para a comunidade educacional.

Retomando a base conceitual utilizada pela autora, tendo em vista que Sander (1995) demonstra ser possível valorar a qualidade por meio de critérios instrumentais e substantivos, a autora reforça que desta forma cada critério tem uma dimensão intrínseca e uma extrínseca, sendo respectivamente eficácia e eficiência nos instrumentais; e relevância e efetividade nos substantivos.

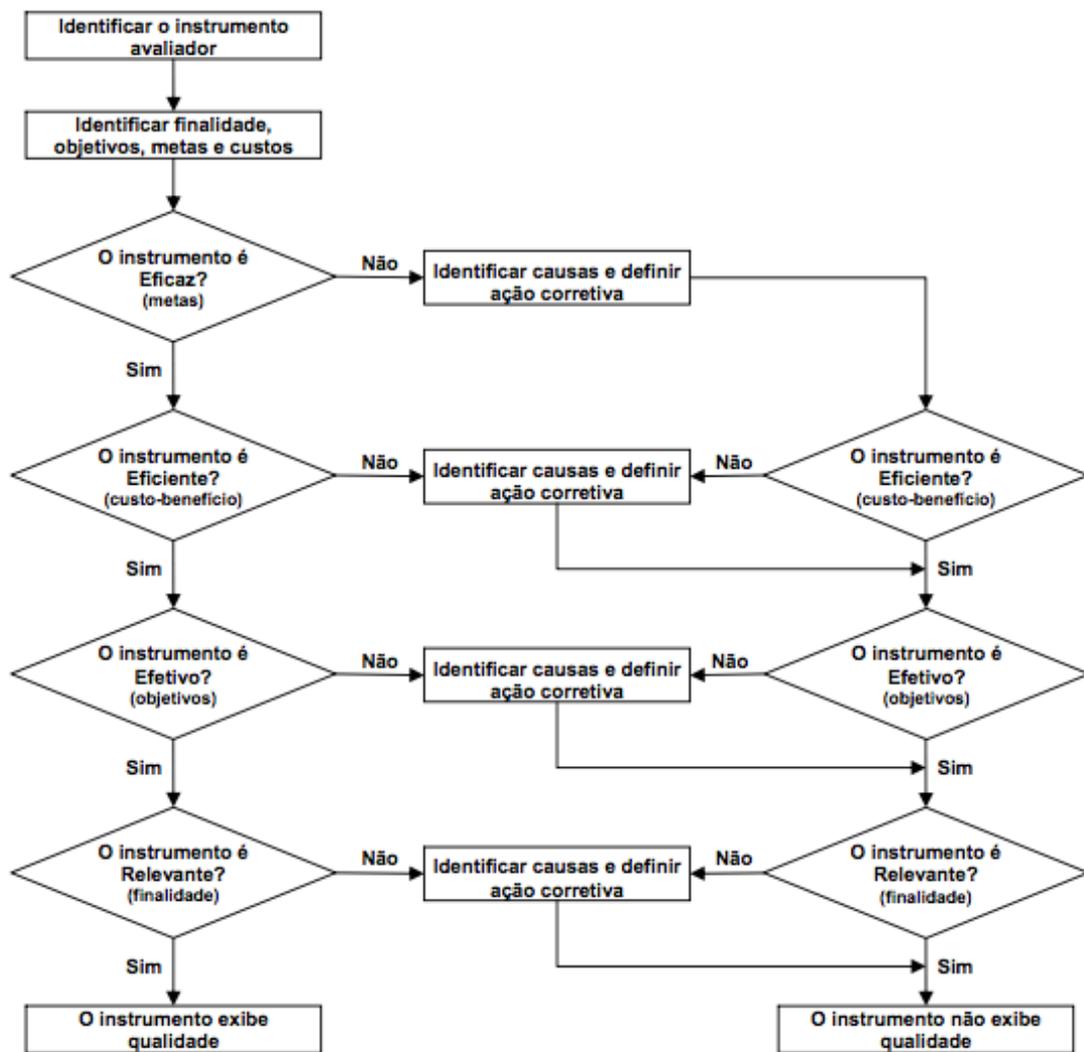


Figura 4. Algoritmo 1: Avaliação da qualidade de instrumentos avaliadores de cursos de graduação
 Fonte: Davok (2006, p. 97)

Diante do exposto, existe a possibilidade de correções nos instrumentos, mas a qualidade só estará presente se os quatro conceitos forem satisfeitos. O mesmo vale para o processo em si que apesar de possuir um algoritmo próprio, conforme Figura 5, tem sequência

semelhante à dos instrumentos. Por fim, a autora lembra que é importante avaliar o processo segundo os padrões definidos pelo *Joint Committee*, visto que os mesmos tem impacto direto nos conceitos estabelecidos como pré-requisitos para a obtenção da qualidade.

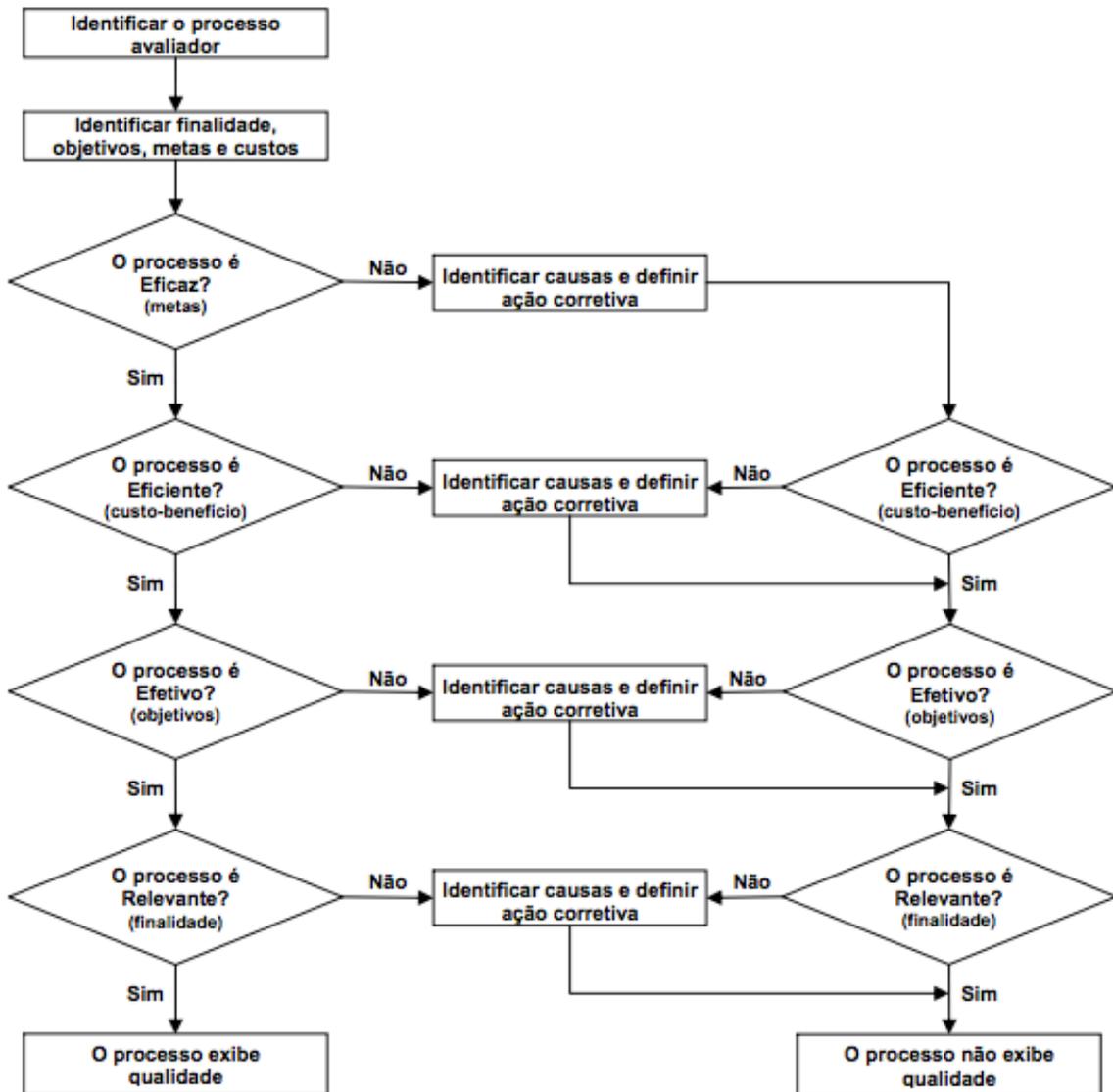


Figura 5. Algoritmo 2: Avaliação da qualidade de processos avaliadores de cursos de graduação
 Fonte: Davok (2006, p. 98)

2.2.3 Vetor de excelência (NCHEMS)

Outra técnica encontrada, mas não na literatura nacional, foi o vetor de excelência na educação superior. Proposta esta apresentada em 1984, quando o diretor do Centro Nacional para o Sistema de Gestão do Ensino Superior (NCHEMS) desde 1981, Ewell, a publicou em um livro. Neste caso acredita-se que “a qualidade dos resultados da educação é alcançada quando se obtém os maiores ganhos líquidos nos atributos e habilidades específicas dos estudantes desde a sua entrada na instituição até a sua saída, considerando as dimensões definidas” (EWELL, 1984, p. 22, tradução nossa). Portanto, a excelência, segundo o autor, deve ser medida considerando não só o resultado, mas como também o processo da educação.

Desta forma, o autor afirma que é possível checar de forma consistente a excelência da instituição baseada no vetor, de modo que cada estudante pode ser avaliado considerando quatro dimensões, a saber: conhecimento; habilidades; atitudes/valores; e relacionamento com a sociedade e grupos particulares. Sendo permitido que “diferentes instituições coloquem valores diferentes nas mudanças ao longo de cada uma dessas dimensões” (*op cit*, p. 31, tradução nossa).

No Quadro 7 são apresentadas as classificações das quatro dimensões que serão detalhadas a seguir a fim de compreender o modelo proposto.

Quadro 7. Classificação das dimensões de excelência

Dimensões	Classificação
Conhecimento	Geral
	Específicos
Habilidades	Competências gerais
	Profissional
Atitudes e valores	Objetivos pessoais e aspirações
	Atitudes, valores e satisfação gerais
	Atitudes em relação a si
	Atitudes para com os outros
Relacionamentos com a sociedade e com grupos particulares	Relacionamento com Instituições de ensino
	Relacionamento com empregadores/indústrias
	Relacionamento com profissionais
	Relacionamento com família/comunidade/sociedade

Fonte: adaptado de Ewell (1984, p. 33, tradução nossa)

Conhecimento é a primeira dimensão de resultado. Ewell (1984) descreve dois tipos de conhecimento: geral, considerando a amplitude do conhecimento; e em campos específicos,

que consiste na profundidade do conhecimento. Os conhecimentos gerais referem-se “a familiaridade com análises e compreensão de fatos e princípios inerentes a amplas áreas de estudo” (*op cit*, p. 33, tradução nossa). Já o conhecimento em campos específicos tratam do “domínio de um conjunto de fatos, teorias, linguagem e técnicas aceitas por um campo particular de estudo” (*op cit*, p. 34, tradução nossa).

A segunda dimensão é denominado *Habilidades* que podem ser: competências gerais, relacionadas ao funcionamento social; ou profissionais. Ambas referem-se as “habilidades dos estudantes em realizar tarefas explícitas” (*op cit*, p. 35, tradução nossa). No entanto, as competências gerais contemplam “as habilidades de usar o conhecimento, organizar informações, definir problemas e elaborar e implementar soluções para problemas” (*op cit*, p. 35, tradução nossa). Enquanto que as profissionais dizem respeito a “habilidades específicas requeridas para o desempenho efetivo numa profissão identificada” (*op cit*, p. 36, tradução nossa).

Como terceira dimensão tem-se as *Atitudes e valores* que contemplam quatro aspectos, a saber: objetivos pessoais e aspirações; atitudes, valores e satisfação de uma forma geral; atitudes em relação a si, como forma de desenvolvimento da identidade; e atitudes para com os outros. Para Ewell esta dimensão é uma consequência dos impactos afetivos da experiência educacional. Então, a parte referente aos objetivos pessoais e aspirações “são definidas em termos de níveis, padrões e direções de interesses, desejos, impulsos e ambições pessoais” (*op cit*, p. 37, tradução nossa). As atitudes, valores e satisfação gerais “podem ser examinados tanto em termos de extensão e conteúdo como em termos de suas estruturas” (*op cit*, p. 38, tradução nossa). Já as atitudes em relação a si “representam a última experiência da graduação” (*op cit*, p. 39, tradução nossa), enquanto as atitudes para com os outros “um efeito humanizador da educação superior. Na verdade, os dois são geralmente utilizados para reforçar um ao outro” (*op cit*, p. 40, tradução nossa).

A última dimensão é o *Relacionamento com a sociedade e com grupos particulares*. Os grupos considerados são: instituições de ensino (experiências contínuas na educação superior), empregadores/indústrias (maioria dos consumidores do produto da educação superior), profissionais (formada por empregadores específicos ou indústrias) e família/comunidade/sociedade (representa uma contrapartida de atitudes gerais e à filosofia de vida). Para medir esta dimensão é sugerido adotar a observação e a pesquisa documental ao invés de procedimentos cognitivos.

Em suma, considerando as quatro dimensões: *conhecimento; habilidades; atitudes e valores; e relacionamento com a sociedade e com grupos particulares*, é possível avaliar a excelência e tornar a instituição *autossuficiente*, conceito este criado por Ewell e definido como segue.

[...] a instituição tem consciência do seu caráter diferenciado, seus objetivos, suas forças e fraquezas. Além disso, como uma pequena instituição de ensino, tem como estruturar um diálogo sobre si mesma que será seguido por seus integrantes. O mais importante é que as discussões sobre efetividade em instituições autossuficientes são discussões informadas. Na verdade, são baseados em informações coletivas explícitas e disponíveis sobre o que os estudantes nas instituições estão experimentando, além de informações sobre as ligações entre os vários aspectos do programa da instituição e aspectos particulares do crescimento e desenvolvimento dos estudantes. (*op cit*, p. 14, tradução nossa)

Em outras palavras, se a instituição decide adotar essa proposta, de acordo com o autor, ela pode tomar decisões com argumentos sólidos. Assim, com dados concretos aumentam as chances da instituição identificar e minimizar fraquezas enquanto reforça suas forças.

Desta forma, ainda que o autor não tenha limitado a proposta à avaliação interna, as informações, inclusive com relação a exigência do compromisso dos envolvidos demonstram aderência da sua proposta à esta tipologia. Logo, para tratar a avaliação externa foi identificado na literatura outro modelo denominado: “estrutura de *effectiveness*”, que será tratado a seguir.

2.2.4 Estrutura de *effectiveness* (NCHEMS)

Apresentada também pelo Centro Nacional para o Sistema de Gestão do Ensino Superior (NCHEMS), mas em 1985 numa publicação de Krakower, a estrutura de *effectiveness* é como: “um guia turístico que apresenta onde você pode querer ir e oferece mapas que determinam os muitos caminhos para chegar lá” (KRAKOWER, 1985, p. 2, tradução nossa). Assim, como esclarece o mesmo, não se trata de uma receita ou “fórmula de sucesso”, mas sim de possibilidades a serem consideradas.

Aliás, vale esclarecer que o conceito *effectiveness* aqui adotado, não pôde ser versado para o português, pois considerá-lo eficácia ou efetividade traria prejuízos à compreensão da proposta. Melhor mesmo foi consolidar o caminho percorrido pelo autor que compara a educação superior à indústria automobilística afirmando que o *effectiveness* “depende do

ponto de vista da avaliador [...] e também de múltiplas e concorrentes preferências e escolhas individuais” (*op cit*, p. 5, tradução nossa).

Como sugestão, o autor trata a utilização de critérios, que são algo que o *effectiveness* contingencia ou atua em função dele. Desta forma, afirma que “seus indicadores medem como a organização se baseia nos critérios de *effectiveness*” (*op cit*, p. 26, tradução nossa). Proposta esta que muito se aproxima das pesquisas quantitativas, nas quais diferentes indicadores representam um constructo, denominado aqui como critério.

A lógica da proposta segue o Modelo de ‘Concorrência’ de Valores (Competing Value Model, conhecido pela sigla CVM) desenvolvido por Quinn e Rohrbaugh (1981). Nele os autores propuseram uma abordagem de valores que competem para verificar o *effectiveness* nas organizações, sendo considerado referência em estudos sobre o tema.

Partindo de análises estatísticas dos critérios de *effectiveness* segundo um extenso banco de dados os autores concluíram que os pesquisadores compartilham um quadro teórico implícito baseado em três fatores que são capazes de diferenciar os modelos e critérios de *effectiveness* utilizados. São eles: foco (interno versus externo), estrutura (controle versus flexibilidade) e ênfase (meios versus fins). Note que a dicotomia interno-externo utilizada aqui não trata dos responsáveis pela avaliação, mas sim do ambiente a ser analisado.

Aliás, ainda que Krakower (1985) afirme não ser essencial conhecer o modelo CVM para utilizar a estrutura de *effectiveness* proposta, o mesmo admite que “sua leitura fornece uma visão útil dos critérios e modelos de *effectiveness*” (*op cit*, p. 37, tradução nossa). Portanto, antes de prosseguir com a estrutura de *effectiveness*, vale compartilhar a apresentação simplificada da relação entre os três fatores e critérios de *effectiveness* apresentada por seus criadores em 1983 e reproduzida na Figura 6.

Note que os três fatores levam a quatro modelos de gestão que auxiliam a organização na busca do *effectiveness*. Dois modelos possuem foco no ambiente interno e dois foco no ambiente externo, sendo um com estrutura flexível e outro de controle em ambos os casos. Em se tratando da estrutura flexível, o *Modelo de relações humanas* tem foco no ambiente interno e o *Modelo de sistemas abertos* tem foco no ambiente externo, sendo ainda diferenciados com relação a ênfase dada aos fins e aos meios. No primeiro tem-se como referência as pessoas e no segundo o contexto em que a organização está inserida.

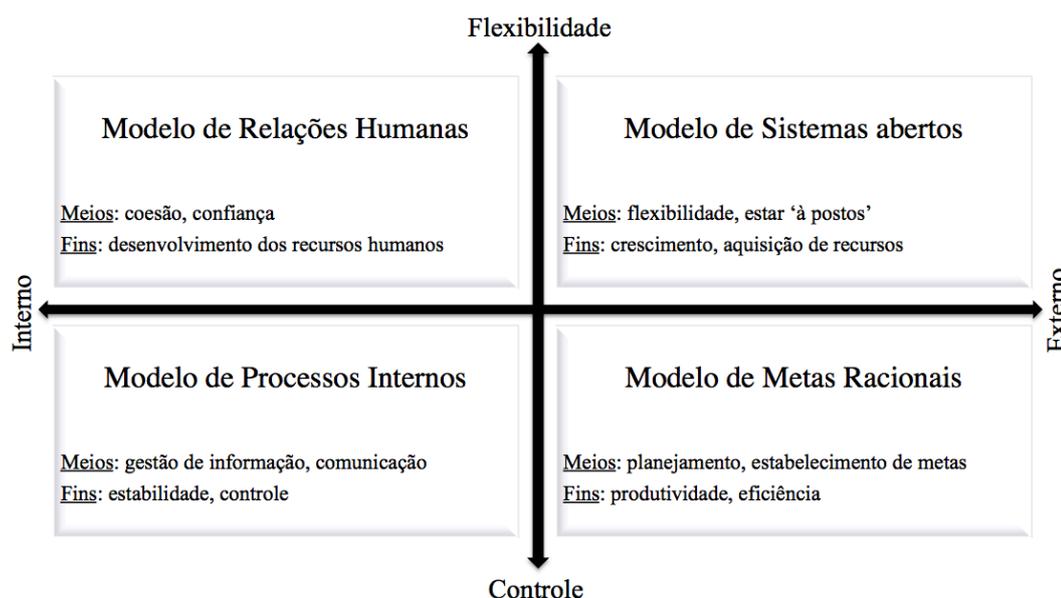


Figura 6. Representação simplificada da relação entre os três fatores e os critérios de *effectiveness*
 Fonte: Quinn e Rohrbaugh (1983, p. 369, tradução nossa)

Por fim, na estrutura de controle tem-se mais dois modelos, sendo o interno representado pelos *Processos internos* e o externo por *Metas racionais*, enquanto que as peculiaridades são tratadas em suas ênfases quanto aos meios e quanto aos fins. Portanto, os fatores não só remetem a algumas das pluralidades citadas anteriormente que auxiliam na compreensão dos modelos de avaliação; mais também reforçam as bases das discussões acerca da avaliação da educação superior, foco da tese, auxiliando nas reflexões e análise das informações realizada no capítulo cinco.

Neste momento vale retomar a estrutura de *effectiveness* proposta por Krakower (1985), que é baseada nos quatro modelos de gestão apresentados. Para tanto, considerando que esta proposta sugere múltiplos caminhos, o autor sugere que a mesma deve ser construída com base nas respostas às seis questões presentes no Quadro 8. Ou seja, é preciso definir: o ponto de vista a ser adotado, os critérios de avaliação, as referências, a unidade de análise, o prazo e as fontes para então seguir buscando o *effectiveness*.

Quadro 8. Questões essenciais para qualquer processo de avaliação de *effectiveness*

Nº	Questões	Descrições
1	Com qual perspectiva estamos preocupados?	Ponto de vista a ser considerado.
2	Qual o domínio ou critério de avaliação?	Alternativas: Realização de metas, processos gerenciais, clima organizacional ou adaptação ambiental.
3	Qual a referência para o julgamento do <i>effectiveness</i> ?	Deve distinguir três dimensões: normativa ou descritiva, estática ou dinâmica, e universal ou contingencial.
4	Qual a unidade de análise apropriada?	São determinadas pelo critério empregado ou pelo interesse de grupos-chaves constituídos.
5	Qual deveria ser o prazo adequado?	Alternativas: condições de curto, médio ou longo prazos.
6	Quais os tipos de fontes apropriados?	Baseado em três questões específicas e interrelacionadas: Que tipos de dados são coletados? A avaliação dos dados é subjetiva (perceptiva) ou objetiva (verificada empiricamente)? Quando a avaliação dos dados é baseada na percepção, quem são os respondentes apropriados?

Fonte: Baseado em Krakower (1985, pp. 26-33, tradução nossa)

Especificamente em relação aos critérios de avaliação (segundo item do Quadro 8), note que as quatro alternativas apresentadas fazem referência aos modelos do CVM fruto do cruzamento de seus três fatores: foco, estrutura e ênfase. Com o intuito de explicitar esta questão, foi criado o Quadro 9 com as descrições sucintas e os subcritérios que representam cada modelo, visto que o NCHEMS se permitiu ajustar a lista tendo como base dados do ensino superior, inclusive incluindo subcritérios quando necessário.

Quadro 9. Critérios de *effectiveness* considerado pela estrutura de *effectiveness*

Nº	Critério	Descrição	Subcritério
1	Atingimento de metas	Refêrem-se a declarações que descrevem os objetivos gerais da organização. No caso da educação: ensino, pesquisa e serviço público.	(1) Economia; (2) Características humanas; (3) Conhecimento, Tecnologia e Formas de expressão artísticas; (4) Provisão de recursos e serviços; e (5) Outros: manutenção e mudança.
2	Processos de gestão	Focado nos processos internos e mecanismos que produzem resultados e não no atingimento dos resultados.	(1) Planejamento; (2) Organização; (3) Direção; (4) Controle; e (5) Pessoal.
3	Adaptação ambiental	Em termos do quanto a organização se adapta ao ambiente.	(1) Eficiência; (2) Produtividade; (3) Posição de barganha; (4) Satisfação do cliente; (5) Capacidade de testar a realidade; (6) Controle sobre o ambiente; e (7) Flexibilidade/Prontidão (estar 'à postos')
4	Clima organizacional	Organização promove um clima favorável no que diz respeito a (a) atender às necessidades dos membros, e (b) trabalhar em conjunto com a equipe.	(1) Autonomia; (2) Estrutura; (3) Consideração e apoio; (4) Sinergia; (5) Recompensa Orientada; (6) Abertura versus defensividade; (7) Participação versus decisão centralizada; e (8) Clima educacional.

Fonte: Baseado em Krakower (1985, pp. 34-90, tradução nossa)

Ainda que o autor não tenha apresentado tal relação, as características marcantes identificadas levam a acreditar que os critérios 1 e 2 representam as estruturas de controle,

mais especificamente os modelos: de Metas Racionais e de Processos Internos, respectivamente. Já os critérios 3 e 4 tratando a flexibilidade representam, nesta ordem, os modelos de Sistemas Abertos e de de Relações Humanas. Assim, seguindo a lógica do CVM, é preciso tomar algumas decisões, pois o “alcance do *effectiveness* em um critério pode atrapalhar o atingimento em outros” (EWELL e LISENSKY, 1988, p. 23, tradução nossa), na medida em que seus valores competem entre si.

Portanto, é possível seguir diferentes caminhos todos orientados pelas seis questões essenciais (Quadro 8) e tomar decisões acerca dos critérios de *effectiveness* a serem priorizados, uma vez que as escolhas são concorrentes e conflitantes. Sem contar que, “a seleção de um critério não apenas indica os subcritérios a serem utilizados, mas também determina os métodos de avaliação e estratégias apropriados à instituição que deseja promover sua performance” (EWELL e LISENSKY, 1988, p. 23, tradução nossa).

3 EDUCAÇÃO SUPERIOR E PROPOSTAS PARA SUA AVALIAÇÃO NO BRASIL

O presente capítulo contempla a consolidação dos dados das diferentes fontes consultadas e os questionamentos que orientaram os procedimentos exploratórios. Desta forma, busquei construir uma visão abrangente do Sinaes tendo como base: as Lei, portarias e publicações sobre o tema. Sendo complementadas por fragmentos dos discursos proferidos no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d) pelos representantes dos principais órgãos envolvidos com o Sistema. Desta forma, compartilho a caminhada percorrida e os dados encontrados, convidando o leitor à fazer sua própria avaliação e fomentando novos estudos.

Antes de tratar a educação superior, para fins de contextualização vale resgatar alguns dados do Brasil, tendo como base Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em dados absolutos, o país aqui tratado é o maior da América do Sul. Aliás, com 8.515.767,049 km² de área total, perde em tamanho apenas para quatro países no mundo inteiro: Rússia, Canadá, China e Estados Unidos. Consequentemente, para facilitar sua gestão e estudo de seu território é dividido em cinco regiões, cada qual com um número específico de estados que apresentam características físicas e humanas semelhantes.

Na Região Norte são sete estados, a saber: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Já na Região Nordeste são nove (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe). No Centro-Oeste tem-se o Distrito Federal e três estados (Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul). No Sudeste quatro estados delimitam seu território (Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro). E, no Sul os estados do: Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, desenham esta Região. Portanto, estudar algum elemento válido para todo o Brasil exige que se considere a diversidade presente em sua composição fruto de 26 estados e um Distrito Federal (menor ente federativo que abriga a capital do país: Brasília).

Não obstante, nos estados há casos de regiões que conquistaram a emancipação, passando a ser tratados como municípios com a vantagem de arrecadar sobre os recursos produzidos em seu território e ter certa autonomia na gestão desde que sem ferir as regras do estado a que pertence e, naturalmente, do país. Em relação a esta questão, como a coleta de informações da população (denominada censo) realizada pelo IBGE é de 10 em 10 anos e a última foi em 2010, ainda que estejamos próximos ao novo ciclo, por enquanto os dados

válidos são do último censo, e nele constavam 5.570 municípios: sendo 450 no Norte, 1.794 no Nordeste, 467 no Centro-Oeste, 1.668 no Sudeste, e 1.191 no Sul.

Somado ao exposto, a distribuição da população no território não é uniforme. Pelo contrário, existe uma concentração na faixa litorânea, aparentemente fruto do processo de colonização, que pode ser percebida na Figura 7 elaborada pelo IBGE a partir do cruzamento dos dados: da estimativas da população residente nos municípios brasileiros (2014) e da organização territorial. Portanto, ainda que, para manter a objetividade da apresentação do material, não nos aprofundemos nas questões históricas, a diversidade a ser tratada é fato notório.

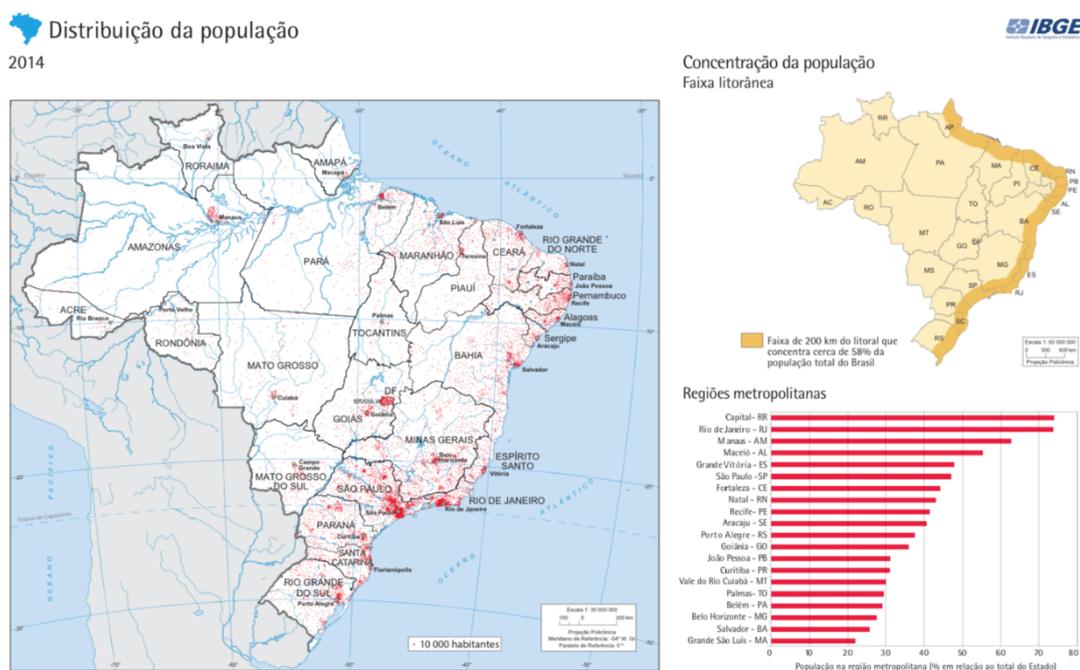


Figura 7. Distribuição da população (2014)
Fonte: IBGE (2014)

Seguindo a proposta do próprio IBGE, de tratar o país por Regiões, no que tange à educação superior, busquei dados junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), considerado referência para pesquisas que envolvem o ensino superior no Brasil e atualmente responsável pelo censo anual deste campo, antes sob responsabilidade da Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC). Como resultado os dados demonstraram um crescimento do número de IES nas últimas décadas, estando a maioria localizadas na Região Sudeste, conforme Gráfico 1. Aliás, para

facilitar a identificação das regiões, junto ao gráfico foi colocado um mapa do Brasil e cada Região segue a cor da legenda.

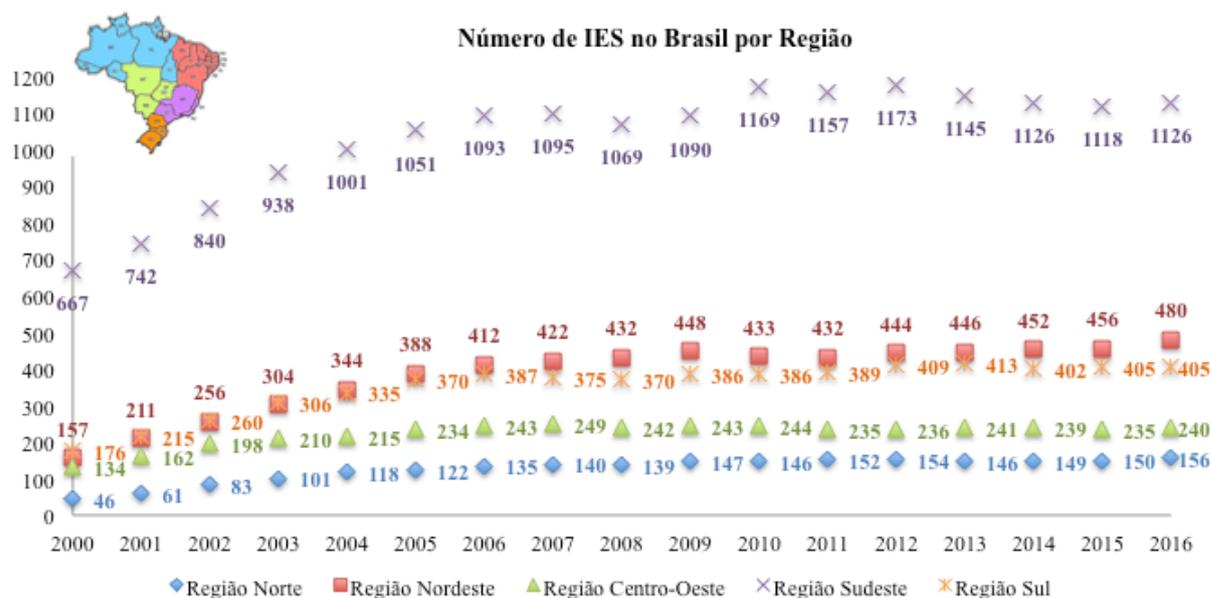


Gráfico 1. Número de IES no Brasil por Região entre 2000 e 2016

Fonte: Inep (2017e)

Neste momento, vale notar que o cruzamento dos dados do Gráfico 1 com a Figura 7 reforçam a lógica de que quanto maior a população local, maior o número de IES. Ainda assim, tal relação traz consigo algumas questões, inclusive quanto à gestão das IES, como, por exemplo: seria o número de IES proporcional ao de estudantes? Cada Região teria estudantes o suficiente para ocupar toda a estrutura criada ou as IES estariam atuando com capacidade ociosa, entregando menos do que poderiam? O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior avalia ou deveria avaliar essa questão?

Saiba que propositalmente as questões levantadas serão respondidas aos poucos ao longo do texto, não com respostas assertivas, mas compartilhando dados que contribuem para a sua resolução. Desta forma, ao mesmo tempo em que serão compartilhadas as indagações que orientaram os procedimentos exploratórios, será permitido ao leitor desenvolver sua própria avaliação. Para tanto, vale reforçar que mesmo ao tratar a gestão da IES, o foco deve se manter no *evaluand* da tese: o processo de avaliação do Sinaes. Logo, em relação aos questionamentos feitos anteriormente, busquei dados que contemplassem os estudantes

presentes nas IES, tendo entendido a matrícula como sendo uma forma concreta de quantificá-los.

Aliás, exatamente por focar os estudantes presentes, foi considerada neste momento somente a modalidade de ensino presencial, pois nela o estudante tem a obrigação de comparecer com frequência ao campus. Desta forma, pode-se especular (por enquanto, os dados são limitados e não permitem qualquer conclusão) sobre a utilização ou subutilização da estrutura das IES cruzando os dados dos Gráficos 1 e 2. Como resultado nota-se equilíbrio entre o número de IES e o número de matrículas por Região, visto que os pontos que representam os resultados seguem uma sequência semelhante ao longo dos anos.

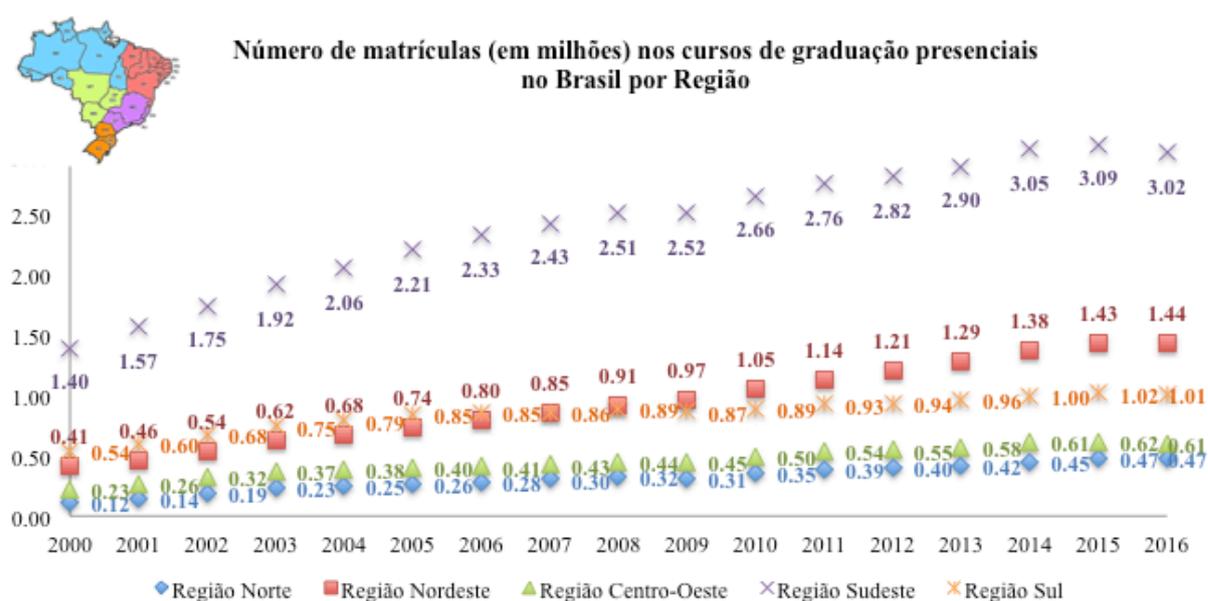


Gráfico 2. Número de matrículas (em milhões) nos cursos de graduação presenciais no Brasil por Região entre 2000 e 2016
Fonte: Inep (2017e)

Ainda assim, semelhante não é sinônimo de igual; pelo contrário, considerando a sequência anual, há duas distinções entre os gráficos: as oscilações dos resultados e à velocidade com que os mesmos crescem. Objetivamente, no Gráfico 1 tem oscilações visíveis e crescimento gradativo, enquanto que no Gráfico 2 o crescimento é mais acelerado e as oscilações são mínimas.

Uma explicação coerente para este fato é que o tempo de duração dos cursos de graduação ultrapassam um ano; logo, os estudantes tendem a permanecer na IES por mais de

um ano. Então, ainda que alguns abandonem seus cursos, outros iniciam, de modo que a linha segue numa progressiva considerando esta variação entre ingressantes e egressos. Além disso, a IES ao iniciar suas atividades, naturalmente tem um número reduzido de estudantes, pois nela as fases dos cursos ofertados são implementadas por etapas seguindo a evolução das turmas. Fato este que é alterado na medida em que as turmas avançam as fases do curso e novas turmas são formadas, não impactando no número de IES, mas sim no número de matrículas.

De qualquer forma, tais explicações são especulações e tais dados devem ser considerados ponto de partida deste estudo, mas estão longe de responder à todas as indagações do campo, inclusive não são capazes de explicar o papel da educação no Brasil, por exemplo, que “é de suma importância no papel de construção, preservação e valorização da identidade da região que irá proporcionar maior conscientização para o exercício da cidadania levando a um desenvolvimento local social e sustentável” (NASCIMENTO e ANDRADE, 2011, p. 14). E é por isso que outros achados da pesquisa foram incluídos neste subtópico, começando pela legislação que rege o ensino superior no Brasil e que explicita o objetivo da educação e o papel dos envolvidos.

Na sequência constam propostas para a avaliação da educação superior no Brasil que antecederam o Sinaes e o próprio Sinaes, considerando tanto a proposta, quanto a sua prática. Os dados estatísticos serviram para ilustrar com clareza o cenário segundo as métricas de qualidade deste sistema nacional de avaliação. Por fim, serão compartilhadas as metas para a educação superior contidas no Plano Nacional de Educação (PNE), além dos programas e ações presentes neste campo.

De qualquer forma, em função do alto volume de dados encontrados, foi mantida a objetividade na apresentação; evitando se alongar em informações que não tivessem como foco: o processo de avaliação do Sinaes, que é o *evaluand* da tese.

3.1 LEGISLAÇÃO QUE REGE O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

No Brasil é a Lei nº 9.394/96 que estabelece as Diretrizes e Bases da educação nacional (BRASIL, 1996), sendo conhecida como LDB. Em outras palavras, “esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente por meio do ensino, em instituições próprias” (Art. 1, parágrafo 1) e deve “vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social”

(Art. 1, parágrafo 2). Aliás, por tratar a educação escolar, esta Lei não se restringe à educação superior, mas por ser este o foco da tese, o material coletado e apresentado buscará manter este enfoque.

São nove os títulos contidos nesta Lei, a saber: da educação; dos princípios e fins da educação nacional; do direito à educação e do dever de educar; da organizações da educação nacional; dos níveis e das modalidades de educação e ensino; dos profissionais da Educação; dos recursos financeiros; das disposições gerais; e das disposições transitórias. Respeitando esta sequência serão apresentadas algumas informações específicas, como feito com o primeiro título que apresenta o Art. 1 supracitado.

No segundo título, é possível encontrar a finalidade da educação no país: “o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Art. 2). Note que, neste momento a educação é tratada no âmbito geral, não se limitando ao ensino superior. Para tanto, esta deve ser ministrada com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
- IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - valorização do profissional da educação escolar;
- VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX - garantia de padrão de qualidade;
- X - valorização da experiência extra-escolar;
- XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.
- XII - consideração com a diversidade étnico-racial. (Incluído pela Lei nº 12.796/13) (BRASIL, 2013)

A ideia é valorizar a diversidade tanto de ideias quanto político-social. A presença de termos como: pluralismo, liberdade e igualdade, reforçam essa questão. Por outro lado, é possível notar linhas gerais para a forma como deve funcionar este campo, no qual a iniciativa privada e a rede pública coexistem, devendo esta última ser ofertada de forma gratuita. Isso significa, que devem existir instituições de ensino públicas, que são “mantidas pelo poder público [...] e não cobram matrícula ou mensalidade [...]”; e iniciativas privadas, administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2018).

Seguindo com os princípios apresentados, vale destacar três. O primeiro se refere aos padrões de qualidade, não discriminados na Lei, mas importantes por servirem de parâmetros para o julgamento de valor e mérito. No campo educacional não há consenso quanto a esse termo, porém diante de sua aplicabilidade, uma publicação de um notório saber que fez parte das duas primeiras equipes que atuavam diretamente com o Sinaes, o definiu como sendo proveniente da: “conformidade aos padrões previamente estabelecidos por especialistas e pelos membros de órgãos que definem os critérios e padrões através dos quais são controlados os setores acadêmicos e efetuadas as medidas” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 819).

Neste sentido, é possível imaginar que a lógica do processo brasileiro seja bem próxima a do norte americano, sendo este último conhecido como acreditação, na qual se busca “avaliar e reconhecer uma instituição por encontrar cada padrão de desenvolvimento estabelecido para a proposta de promoção da educação de qualidade” – professor da Universidade de Boston convidado do Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d). Assim, em ambos os casos as atenções passam a estar nos critérios e, principalmente, em quem define esses critérios, para então compreender como avaliar a qualidade da educação. Sendo assim, será retomada essa questão quando o foco for o Sinaes de forma mais específica.

O segundo princípio destacado trata do estímulo à experiência extra-escolar, como forma de cumprir a responsabilidade da educação em formar cidadãos responsáveis e que possam ser integrados ao seu meio. Portanto, as instituições de ensino precisam, por força de lei, extrapolar os limites da sala de aula, independentemente de serem públicas ou privadas, já que é sugerida tal coexistência.

Seguindo nesta linha de raciocínio, mais um princípio foi escolhido por reforçar o Art. 2 desta mesma Lei, demonstrando que deve existir vínculo entre educação escolar, trabalho e práticas sociais. Em outras palavras, a educação escolar deve atender a uma demanda social por trabalho, não sendo possível tratá-la de forma descontextualizada. Ao invés disso, o desenvolvimento pleno do estudante precisa promover seu exercício da cidadania e prepará-lo para o trabalho, como colocado pela Lei.

Além disso, as instituições não estão sozinhas neste cenário, tanto que no terceiro título da Lei: “Dos direitos à educação e os deveres de educar”, consta o detalhamento em relação as responsabilidades de cada agente. Como a maioria das orientações é voltada para o ensino básico, fundamental e médio, que não são focos da tese, foram separadas orientações

relacionadas ao ensino superior. Neste sentido, segundo o Art. 4, entre os deveres do poder público estão:

[...]

III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

[...]

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

[...]

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por estudante, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Em suma, deve-se garantir acesso à educação a todos os estudantes e a qualidade deve se basear na diversidade e proporcionalidade com que os insumos mínimos necessários para o processo de ensino-aprendizagem são ofertados a cada estudante. Então, somado a definição de qualidade vista anteriormente, a dúvida quanto a quem define os critérios se mantém, mas a própria Lei determina que os mesmos precisam estar vinculados a diversidade e proporcionalidade com que os insumos mínimos necessários ao processo de ensino-aprendizagem são ofertados a cada estudante.

Isto posto, a especulação feita inicialmente quanto a existência de um equilíbrio entre a quantidade de IES e o número de matrícula é reforçada pela Lei. E, especificamente, em relação a participação da iniciativa privada, segundo o Art. 7 dessa mesma Lei, esta é estimulada desde que a instituição de ensino: cumpra as normas legais, tenha autorização de funcionamento e seja avaliada pelo poder público. Em outras palavras, compete ao poder público julgar a qualidade da rede privada de ensino. Processo esse complexo ao considerar todas as IES privadas presentes nos 26 estados e um Distrito Federal.

Para tanto, a ideia, como detalhado no quarto título da Lei, é trabalhar em “regime de colaboração” (Art. 8), de modo que Estados, Distrito Federal e Municípios (em letra maiúscula por fazer menção ao poder público e não ao espaço territorial, já apresentado) sejam coordenados pela União, tendo esta última “função normativa, redistributiva e supletiva em relação as demais instâncias educacionais” (Art. 8, parágrafo 1). Então, ainda que haja centralização de poder, é desejada a participação das demais entidades no processo.

De forma detalhada, ainda com base na Lei de Diretrizes e Bases, na Figura 8 o papel de cada entidade foi consolidado. O destaque ficou por conta do papel da União na elaboração do

chamado Plano Nacional de Educação (PNE) em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios, que também precisam produzir seus próprios planos em consonância com o PNE. Para tanto, a União conta com o Conselho Nacional de Educação (CNE), que, segundo a Lei, tem funções normativas e de supervisão permanentes (Art. 9, parágrafo 1). Mas afinal no que consiste o PNE?

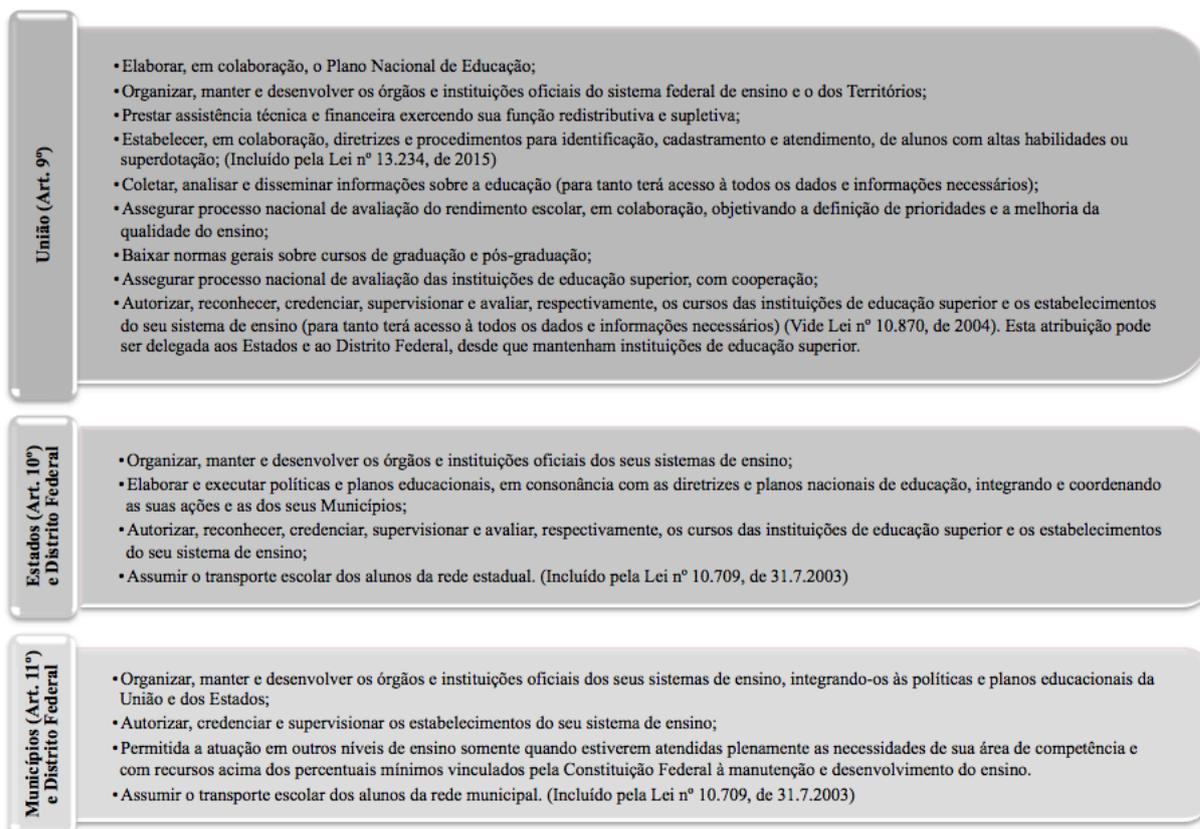


Figura 8. Papel da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na educação superior

Fonte: adaptado de Brasil (1996)

A compreensão do PNE fica mais simples quando se acessa seus dados no site específico do Ministério da Educação (MEC, 2017b). Resumidamente, este Plano, que surgiu em condição transitória na LDB, mas a emenda constitucional nº 59/09 (BRASIL, 2009) mudou sua condição para exigência constitucional com periodicidade decenal, serve de referência para os Planos PluriAnuais (PPA). Hoje o PNE é considerado o articulador do Sistema Nacional de Educação (Art. 13 da Lei 13.005/14) (BRASIL, 2014) e exatamente por isso seu detalhamento será apresentado junto ao processo de avaliação em vigor: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

Por ora, retomando a Figura 8, vale ressaltar pontos relevantes para o julgamento que propus fazer. Isto, pois, é possível identificar diferentes instâncias do poder público presente no cenário e o que cabe a cada uma dentro das regras do país. Neste sentido, é evidenciado o papel da União que deve baixar normas gerais e assegurar o processo nacional de avaliação das IES em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. No entanto, olhando somente a LDB não seria possível conhecer os órgãos que representam a União nesse trabalho, menos ainda seus vínculos e subordinações, por isso foi incluída a Figura 9, com a estrutura organizacional do Ministério da Educação que é o representante da União.

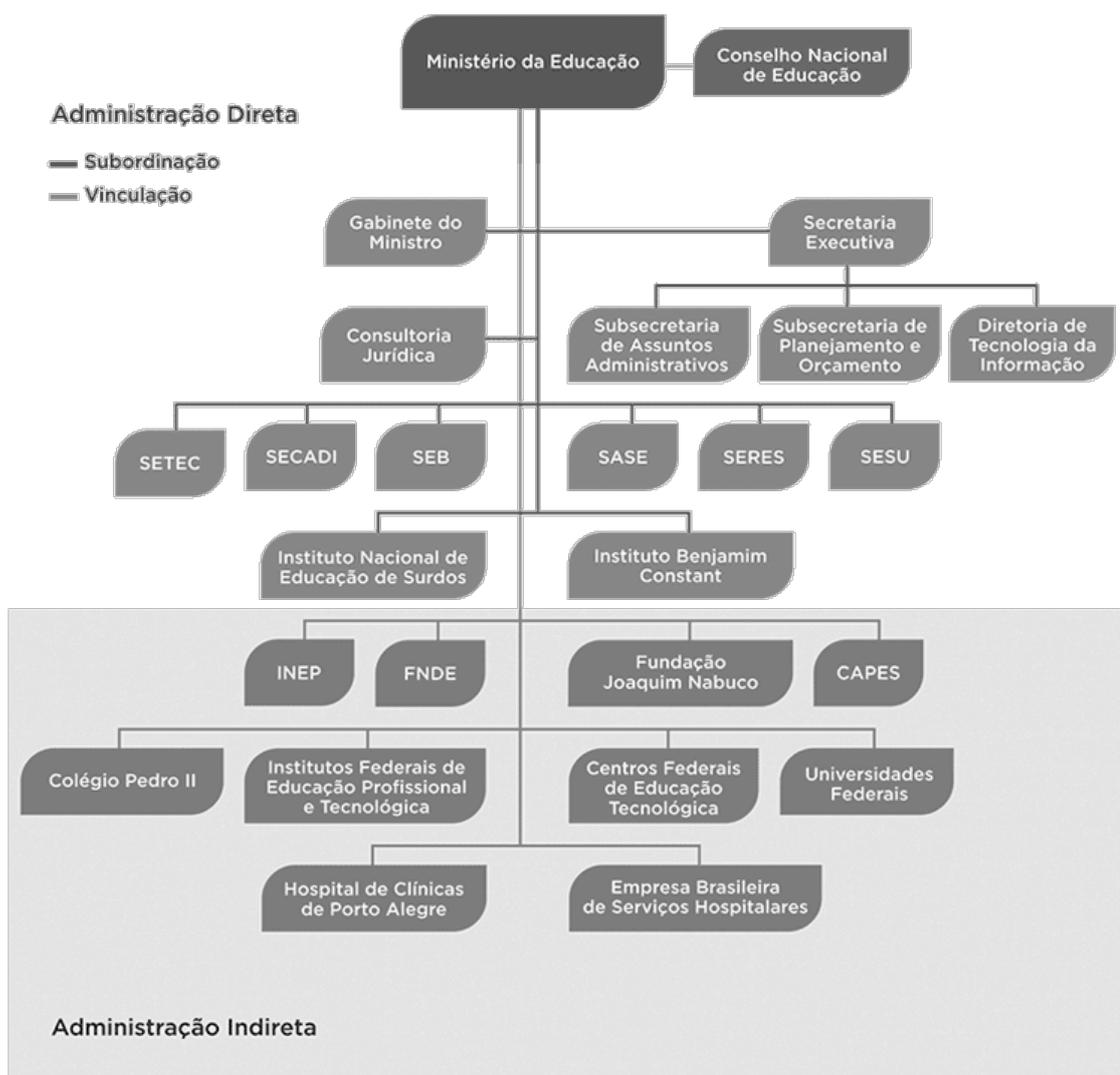


Figura 9. Estrutura organizacional do Ministério da Educação (MEC)
 Fonte: MEC (2016a)

Na Figura 9 é possível visualizar quais órgãos estão subordinados ao MEC, por administração direta; e quais estão vinculados, por administração indireta, destacada pelo quadrante cinza claro. Além disso, é possível constatar que o CNE, que tem função normativa e de supervisão permanente, como dito, possui posição de apoio; portanto, sem poder decisório. Já para saber quais órgãos tratam especificamente da educação superior, vale esclarecer as siglas presentes na figura.

Em relação as siglas iniciadas com a letra ‘S’, estas representam as seguintes secretarias: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC); Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI); Secretaria da Educação Básica (SEB); Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE); Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES); e Secretaria da Educação Superior (SESu).

As outras três siglas contemplam órgãos que sofrem administração indireta do MEC. São eles: o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Como o *evaluand* é a educação superior, o próprio título da maioria dos órgãos evidencia se é ou não foco desse estudo, nos demais casos explicações adicionais foram incluídas.

No que tange ao Inep, apesar de já ter sido inserido como referência para estudos que versam sobre a educação superior, vale complementar sua apresentação informando que trata-se de uma agência federal que atualmente tem como missão: dar suporte na formulação e implementação de programas para a área da educação baseada em critérios de qualidade e equidade; sendo, por isso, fundamental como fonte de dados aqui.

Por outro lado, o Instituto Benjamin Constant, que é um “centro de referência nacional na área de deficiência visual” (IBC, 2018); e a Fundação Joaquim Nabuco, que é uma instituição pública de direito privado que tem como visão: “ser reconhecida até 2019 pela comunidade acadêmica, setor público e sociedade civil por desenvolver projetos que explorem a interdependência entre educação e cultura, integrando suas múltiplas competências e articulando-se em redes de conhecimento” (FUNDAJ, 2018), desenvolvem belos trabalhos, mas que fogem do *evaluand* deste estudo.

No que concerne aos atores que compõe este cenário, não se pode desconsiderar os estabelecimentos de ensino e os docentes. Seus respectivos papéis constam nos Arts. 12 e 13

da LDB, sintetizados na Figura 10. Como nem todos artigos incluem em seus incisos o nível de educação considerado, os presentes na Figura 10 são os que acreditei valer para a educação superior também. Neste sentido, enquanto os estabelecimentos devem ser capazes de gerir seus recursos e atender ao Art 1 dessa Lei: estreitando sua relação com o mundo do trabalho e à prática social; o docente deve participar desse processo e atuar de forma conjunta inclusive buscando caminhos para recuperar estudantes de menor rendimento.

Estabelecimentos de ensino (Art. 12)	Docentes (Art. 13)
<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar e executar sua proposta pedagógica; • Administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros; • Assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas; • Velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente; • Prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento; • Articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; • Elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; • Zelar pela aprendizagem dos alunos; • Estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento; • Ministrando os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional; • Colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.

Figura 10. Papel dos estabelecimentos de ensino e dos docentes na educação
 Fonte: adaptado de Brasil (1996)

Tais regras valem para todos os estabelecimentos de ensino, o que inclui as Instituições de Ensino superior (IES) públicas e privadas, nas mais diferentes categorias administrativas, identificadas na Lei. Na pública são três: federal, estadual e municipal, respeitando o poder público que a mantém. Na rede privada constam as IES: com fins lucrativos ou particulares em sentido *stricto*, sem fins lucrativos (comunitária, confessional ou filantrópica) e especial. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2018).

Para compreender cada classificação vale compartilhar os achados no Art. 20 desta mesma Lei e o Art. 242 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Começando pelas particulares em sentido *stricto*, são as comprometidas com os retornos sobre os investimentos efetuados pelos proprietários, que tem a obrigação de apresentar as demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes em cada exercício social, segundo o art. 7-D da Lei nº 9.131/95 (BRASIL, 1995) incluído pela Lei nº 9.870/99 (BRASIL, 1999).

Na categoria privada sem fins lucrativos, foram identificadas três possibilidades. A comunitária, que inclui na sua entidade mantenedora representantes da comunidade, segundo

a Lei nº 12.020/09. Seu “objetivo final é o desenvolvimento social da mesma” (LIMA, 2010, p. 34), ou seja, suprir as necessidades da própria comunidade. Desta forma, representa um patrimônio público não-estatal, na medida em que “não está contido em nenhum patrimônio particular, ao contrário, diz respeito a um patrimônio público gerido pela instituição formada pela própria comunidade” (ARAUJO, 2010, p. 178). Outro aspecto a ser destacado é que nesta categoria a mensalidade serve para “manter o equilíbrio econômico-financeiro do estabelecimento e sustentar suas atividades educacionais” (LIMA, 2010, p. 37).

Outra possibilidade de Instituição de Ensino Superior privada é sem fins lucrativos confessional. Esta atende a orientação confessional e ideologias específicas, segundo o Art. 20 da LDB. Na prática, “está majoritariamente ligada a grupos que confessam práticas religiosas e adotam em seus estatutos princípios que confessam sua crença dogmática” (*op cit*, p. 25). Assim como as comunitárias, “não tem como finalidade a obtenção de lucro para distribuição entre seus proprietários, mas sim o reinvestimento dos resultados positivos em suas finalidades estatutárias” (TAVARES, 2012, p. 70).

Já as filantrópicas precisam “aplicar, pelo menos, 20% de sua receita em beneficência, regendo-se por legislação específica” (FRAUCHES, 2012), sendo por isso consideradas de ‘utilidade pública’, visto que “complementam as obrigações do Estado com relação à educação” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2018). Além disso, podem ser classificadas como comunitária ou confessional.

A classificação especial refere-se a instituição “criada por lei (estadual ou municipal) que não é total ou preponderantemente mantida com recursos públicos, portanto não gratuita” (*op cit*). Neste caso, por “apresentarem participação do governo, mas com controle da iniciativa privada, pode ser enquadrada em qualquer das subcategorias específicas das instituições sem fins lucrativos” (TORRES *et al.*, 2016, p. 6), como pode ser constatado na Figura 11.

Somam-se às categorias supracitadas as diferentes organizações acadêmicas, de modo que a IES pode ser considerada: Faculdade, Centro Universitário, Universidade, Instituto Federal de Educação Tecnológica (IFET) e Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET). De forma sucinta, a diferença entre elas está no grau de autonomia que conquistam, sendo Faculdade o tipo inicial de qualquer IES e Universidade o modelo mais autônomo entre eles. Quanto aos IFETs, estes se equiparam às universidades em relação ao grau de autonomia; enquanto que os CEFETs equiparam-se aos Centro Universitários.

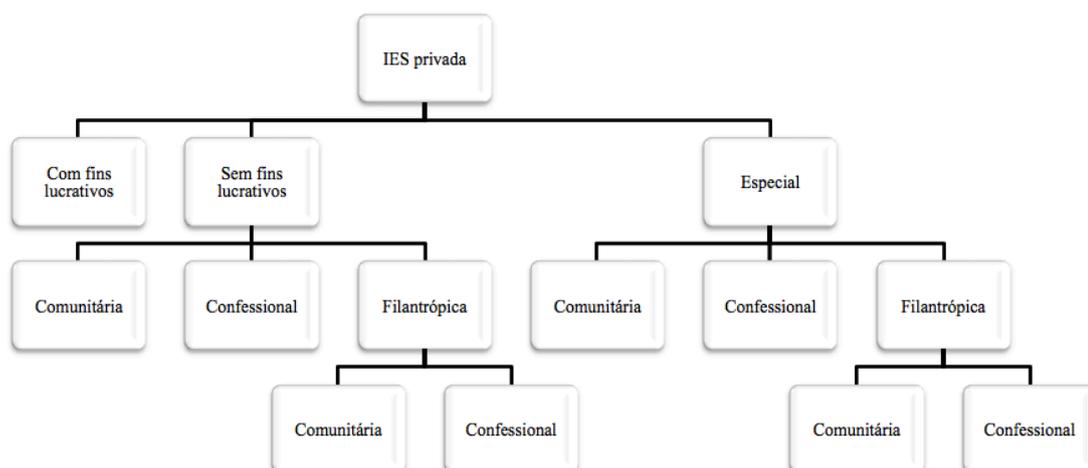


Figura 11. Categorias administrativas da IES privada no Brasil
 Fonte: adaptado de Torres *et al* (2016, p. 6)

Em dados absolutos, retomando o censo da educação superior (Censup), não é possível saber ao certo a quantidade de IES por categorias administrativas, visto que na rede privada a separação encontrada se limita a: com e sem fins lucrativos até o ano de 2009, depois não há mais sequer essa separação. Em detrimento disso, em relação as organizações acadêmicas constatei que o maior número de IES é de faculdades (Gráfico 3), especialmente as privadas com uma média constante de 94% de representação da categoria. Ainda assim, sabendo que esta é a classificação inicial de qualquer IES, e que não possui autonomia para abrir cursos na sede ou fora, deve-se preocupar com a proporcionalidade de recursos no processo de ensino-aprendizagem exigidas por força de Lei, conforme já mencionado. Será que esta é atendida?

Outro aspecto evidenciado no Gráfico 3 é que entre 2007 e 2008 houve uma queda brusca no número de IFETs e CEFETs. Ao buscar explicação para tal fato, inicialmente por meio dos dados, as constatações não pareciam fazer sentido, pois até 2007 eram somente os CEFETs; enquanto que depois os IFETs foram incluídos aos dados, o que tenderia a aumentar o quantitativo, mas o que aconteceu foi o inverso. A explicação encontrada está na Lei 11.892 de 2008 (BRASIL, 2008), que decretou o surgimento das IFETs fruto da transformação de alguns CEFETs e fusão entre um ou mais de outros. Assim, a partir de 2008, por força de Lei, somente dois CEFETs: do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, resistiram como autarquias independentes, enquanto que os demais passaram a ser órgãos das universidades federais.

Número de IES no Brasil por organização acadêmica

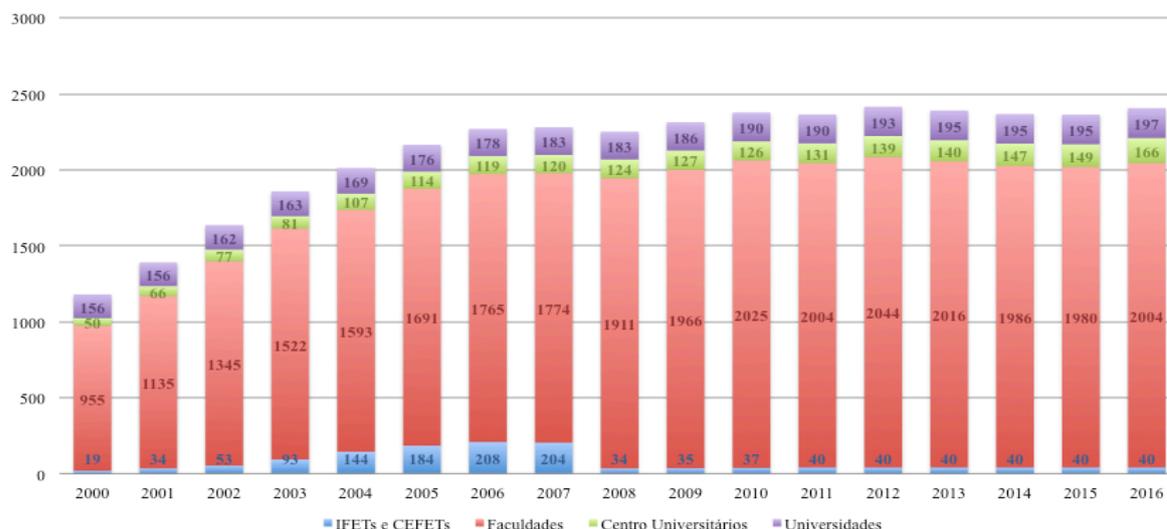


Gráfico 3. Número de IES no Brasil por organização acadêmica entre 2000 e 2016
Fonte: Inep (2017e)

Para entender esta mudança na configuração específica dos IFETs e CEFETs veja o Gráfico 4. Note que a participação da rede privada vinha aumentando a partir de 2003 e com a nova Lei, em 2008, estas deixam de existir, o que explica grande parte da queda no número de IFETs e CEFETs. O restante da redução pode ser entendido em função dos CEFETs que foram descontinuados e das fusões realizadas. Além disso, a sobreposição entre os resultados da rede pública e do total a partir de 2008 reforçam a exclusão da rede privada neste tipo de organização.

Número de IFETs e CEFETs públicos e privados no Brasil

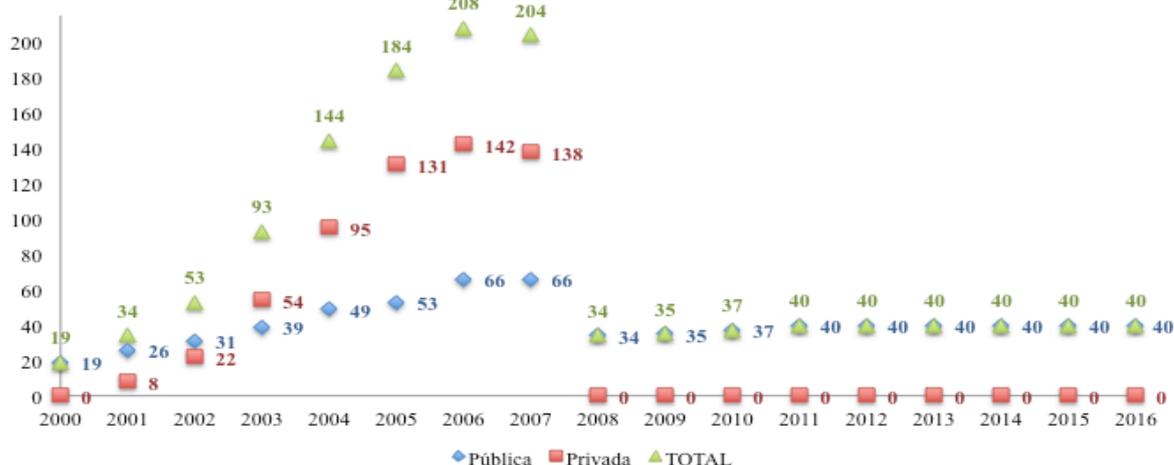


Gráfico 4. Número de IFETs e CEFETs públicos e privados no Brasil entre 2000 e 2016
Fonte: Inep (2017e)

O atendimento da variedade e proporcionalidade de recursos no processo de ensino-aprendizagem vai ao encontro do questionamento feito com relação a utilização ou subutilização da estrutura; então, na busca por respostas vale cruzar as informações dos Gráficos 3 e 5, ainda sem incluir as matrículas dos cursos de graduação à distância.

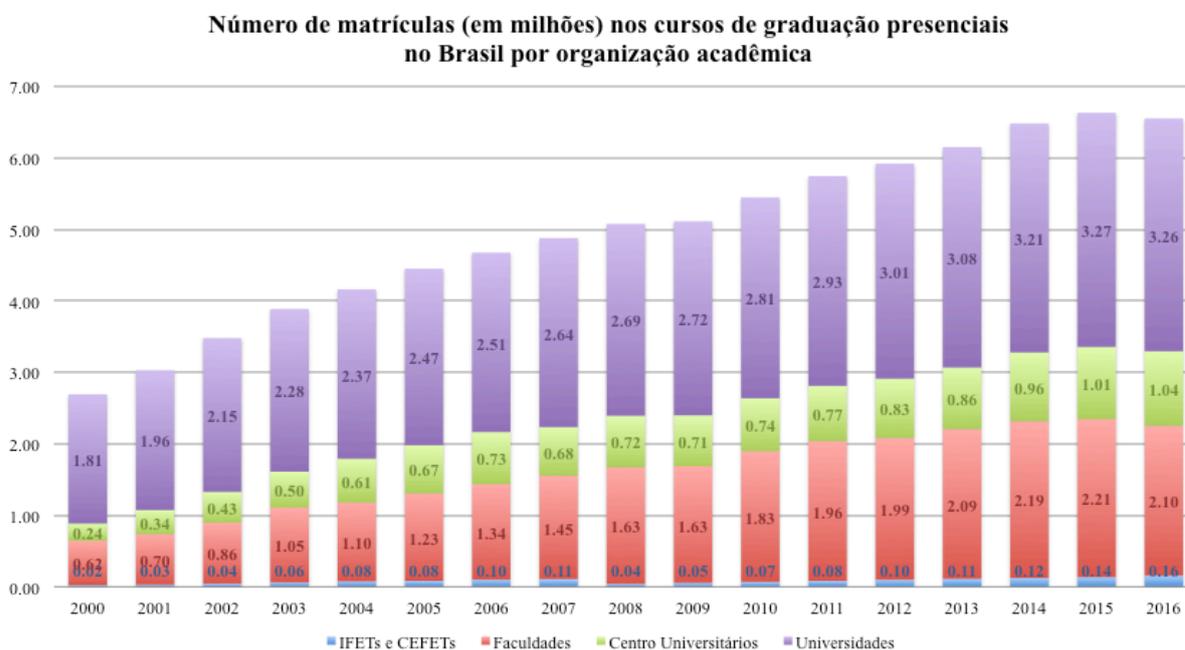


Gráfico 5. Número de matrículas (em milhões) nos cursos de graduação presenciais no Brasil por organização acadêmica entre 2000 e 2016
Fonte: Inep (2017e)

Note que as faculdades representam a maioria das IES, porém não atendem ao maior público. Pelo contrário, em 2016, por exemplo, o maior público, 3,26 milhões de matrículas nos cursos presenciais, foram atendidos pelas 197 Universidades. Logo, pensando como gestor, num primeiro momento, seria possível imaginar que ampliar o número de Universidades otimizando os recursos ali investidos seria vantajoso. No entanto, não se pode esquecer que essa atitude poderia vir a privilegiar determinados grupos de interesse, o que não necessariamente respeitaria os princípios da LDB que sugerem a valorização da diversidade.

Não obstante, já em 1998, evidências demonstravam que “enquanto as expectativas da sociedade para com as universidades cresciam, os recursos diminuam, tornando o relacionamento da universidade complicado não só com o governo, mas com a sociedade como um todo” (SLEUTJES e OLIVEIRA, 1998, p. 33). Levando alguns autores como Ribeiro (2008) a recomendar a revisão do sistema de ensino superior no Brasil, substituindo a

formação de massa por universidades regionais de pesquisa. O que coloca em xeque a questão da promoção da diversidade.

Por outro lado, a pouca autonomia das faculdades também pode ser alvo de indagações, na medida em que podem representar o lado mais fraco da relação, não conseguindo galgar avanços na valorização da diversidade. Portanto, vale retomar o *evaluand* e pensar se essa questão deveria servir de parâmetro para o processo de avaliação. Em outras palavras, se a diversidade deve ser valorizada, caberia ao sistema nacional de avaliação balizar seu trabalho em função dela ou, pelo menos, privilegiá-la em suas considerações? Ou ainda, se a IES valoriza a diversidade deve ser, por isso, tratada de forma diferente das demais?

A provocação feita pelo representante da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do MEC (SERES/MEC) no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d), demonstra a complexidade dessa inclusão, pois, segundo ele, para tal deve-se “identificar quais seriam os indicadores diversificados e a que ponto nós poderíamos tanto diversificar quanto especificar questões particulares, próprias, regionais ou até mesmo determinadas organizações acadêmicas”.

De qualquer forma, não seria possível seguir com o estudo sem conhecer as regras específicas para a educação superior, que constam no capítulo quatro do título cinco da LDB. Neste sentido, vale começar pelo Art. 43 que apresenta as finalidades da educação superior, conforme segue.

- I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;
- III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
- IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
- V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
- VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

VIII - atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares. (Incluído pela Lei nº 13.174/15) (BRASIL, 2015b)

Nota-se nos objetivos da educação superior preocupação com o desenvolvimento de habilidades “científicas aplicadas” que sejam capazes de trazer desenvolvimento para a sociedade. Para tanto, é reforçada a necessidade de compartilhamento dos estudos, do estímulo ao constante aperfeiçoamento, além da necessidade premente de conhecer o contexto em que se está inserido. A curiosidade fica para o inciso oito incluído somente em 2015, que reforça o papel da educação superior nos demais níveis educacionais.

Para tanto, o ensino superior abrange: cursos sequenciais por campos de saber; de graduação; de pós-graduação (especialização, aperfeiçoamento, mestrado e doutorado); e de extensão, conforme Art. 44. Tais cursos e programas são ofertados por IES públicas e privadas (Art. 45), respeitando a LDB quanto a coexistência de tais categorias.

Neste ponto vale retomar os dados do censo da educação superior (Censup), mas separando os resultados em IES públicas e privadas. Os resultados podem ser visualizados primeiramente no Gráfico 6, considerando o quantitativo de IES. A alta representação da rede privada, mesmo não ferindo a Lei, tem impacto direto no cenário analisado.

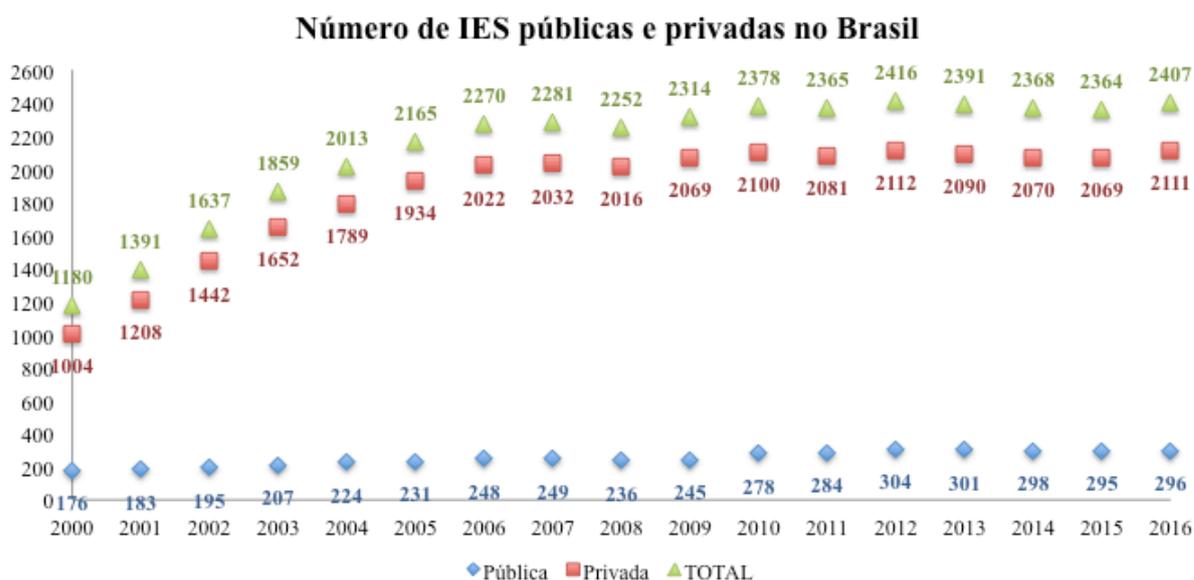


Gráfico 6. Número de IES públicas e privadas no Brasil entre 2000 e 2016

Fonte: Inep (2017e)

Na sequência, no Gráfico 7 constam o número de matrículas nos cursos de graduação presenciais por “categoria administrativa” (BRASIL, 1996, Art. 19), ou seja, considerando as IES públicas e privadas. Consolidando os dados sabe-se que, em 2016, por exemplo, 6,55 milhões de estudantes estavam matriculados em 2.407 IES, sendo 4,69 milhões nas 2.111 privadas e 1,87 milhões nas 296 públicas.

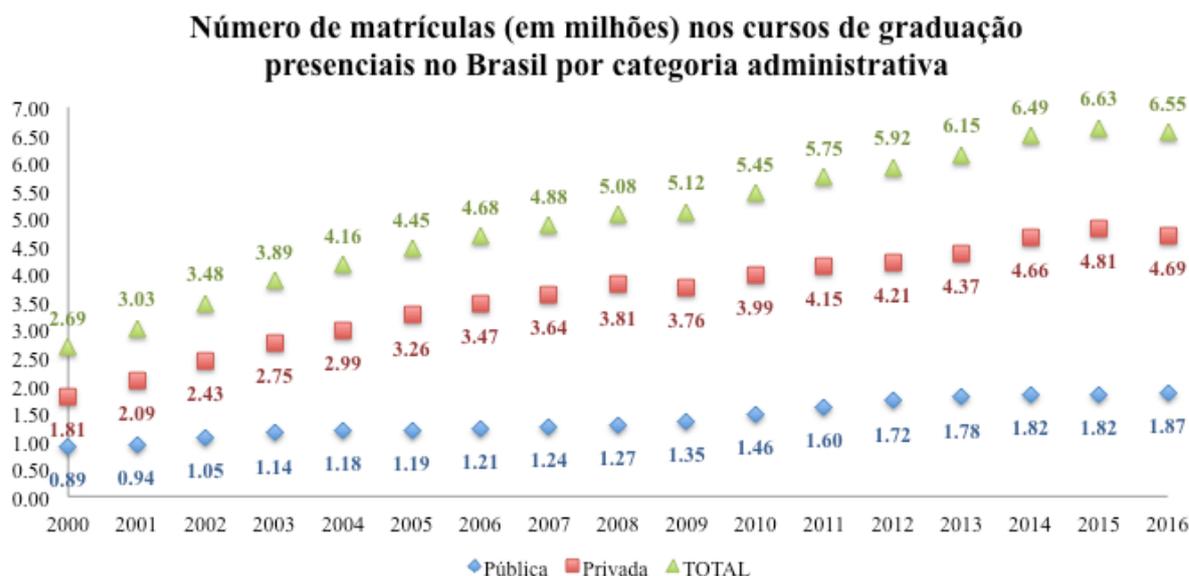


Gráfico 7. Número de matrículas (em milhões) nos cursos de graduação presenciais no Brasil por categoria administrativa entre 2000 e 2016

Fonte: Inep (2017e)

Isso significa que mesmo representando aproximadamente 88% do cenário, a rede privada atende a aproximadamente 72% do público, o que pode ser explicado em parte pelo fato da maioria das IES privadas serem faculdades, com pouca autonomia e que atendem um quantitativo menor de estudantes, como já constatado. No entanto, é natural que tal fato leve a retomar a reflexão acerca do possível ganho com a otimização dos recursos via ampliação do número de universidades.

Independente da decisão que se tome, os dados demonstram que há especificidades a serem consideradas, de modo que a comparação não seja feita de forma simplória. E é com este intuito que o compartilhamento dos achados e os questionamentos provenientes da leitura crítica continuarão a ser explorados, estimulando inclusive a revisão de conceitos pré-concebidos que possam, por ventura, atrapalhar a compreensão do caminho percorrido e das possibilidades presentes no contexto brasileiro da educação superior.

Para fins de controle vale retomar o Art.7 da LDB, no qual consta que compete ao poder público fazer julgamento de valor e mérito da rede privada de ensino. Isto, pois, no caso específico do ensino superior, ainda que a avaliação seja realizada pelo poder público, a mesma deveria acontecer em ambas categorias administrativas de forma cíclica, de modo que “a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de IES, teriam prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação” (Art. 46) via Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) respeitando a Lei 10.870/04 (BRASIL, 2004a).

Na prática, é possível acreditar que o processo valha apenas para as instituições privadas, pois, como explica a secretária executiva do MEC no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d), baseada na LDB, Arts. 9, 10 e 11, conforme a Figura 8: “as instituições federais de ensino superior não dependem nem de credenciamento nem de autorização pra funcionar. E os Estados também tem autonomia pra organizar as instituições sob sua jurisdição”.

Ainda assim, a Lei segue tratando tanto a rede pública quanto a privada e reforça que ambas possuem prazos para sanar deficiências eventualmente identificadas, e que caso persistam levam à sua reavaliação. Como sanções tem-se: “desativação de cursos e habilitações; intervenção na instituição; suspensão temporária de prerrogativas da autonomia; ou descredenciamento” (inciso primeiro do Art. 46 segundo a Lei 10.870/04).

A diferença é que nas IES públicas cabe ao seu Poder Executivo, responsável pela sua manutenção, sanar tais deficiências (inciso segundo do Art. 46), seja este: Federal, Estadual ou Municipal; enquanto que na rede privada cabe ao mantenedor que é “a pessoa jurídica que provê os recursos necessários ao funcionamento da instituição de ensino (mantida) e a representa legalmente” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2018).

Em 2017, somaram-se às sanções apresentadas, mas somente para a rede privada, “redução de vagas autorizadas e suspensão temporária de novos ingressos e de oferta de cursos” (inciso terceiro do Art. 46, da Lei nº 13.530) (BRASIL, 2017b). Sendo assegurado ao Ministério da Educação substituir tais sanções a fim de resguardar os interesses do estudante, segundo o seu inciso quarto do mesmo artigo desta Lei.

Contudo, antes de punir é preciso refletir sobre as exigências feitas para ambas as categorias administrativas, públicas e privadas, pois pode-se estar trabalhando com modelos ultrapassados ou não coerentes com a realidade de cada IES, como alerta a secretária

executiva do MEC no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d), conforme fragmento do seu discurso a seguir.

[...] no Brasil, por exemplo, as instituições públicas, elas são forçadas a fazer de tudo. Da pós-graduação em pesquisa ao ensino de massas, a inclusão social, a formação profissional e um sistema de governança, no mínimo, ultrapassado. [...] O setor privado, por outro lado, ele preserva as comunitárias sem fins lucrativos e, ao mesmo tempo, as instituições lucrativas que prestam importante serviço à sociedade, elas tem que seguir as mesmas regras das pequenas instituições comunitárias ou faculdades isoladas.

Sem contar que, tais penalidades, levam a acreditar que no Brasil haja uma avaliação somativa, na qual decisões relativas a continuidade ou não das atividades são tomadas. Mas será que essa é a proposta? Será que ela é efetiva? No Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d) o professor convidado da Universidade de Boston, EUA, explicou as características de um sistema, segundo ele, “forte e efetivo” de avaliação, presentes no fragmento do seu discurso que segue.

Acreditação efetiva é desenvolvida por padrões que são determinados autonomamente, padrões que são desenvolvidos e avaliados por colegas, pelo sistema *peer review* (revisão por pares), que os objetivos do programa são estabelecidos pelas instituições invés de agências externas, que a auto-avaliação é a base da avaliação, que o sucesso institucional é medido pelo sucessos que são determinados pela instituição que estão sendo revisadas e que qualquer processo de avaliação é formativo, que ele é um processo contínuo de melhoramento, mais do que ser processo punitivo ou sumário, então de melhora contínua.

Neste sentido, os achados levam a pensar na existência de um distanciamento entre o modelo brasileiro e a acreditação norte americana, especialmente em função do tipo de avaliação adotada e de quem determina os parâmetros. A questão é: será que o papel de avaliação no Brasil é esse? Ou será que a proposta seria: desenvolver a educação nas IES via avaliação formativa? Para responder a essa questão vale compartilhar fragmentos dos discursos proferidos no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d): da secretária executiva do MEC, da Diretora de Avaliação da Educação Superior do Inep (DAES/Inep) e do presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES), respectivamente.

Na verdade os processos avaliativos ao invés de criar uma dinâmica formativa que pudesse ajudar as instituições de menor qualidade a se desenvolver, acabou se transformando num processo burocrático que gera uma tensão muito grande.

Eu gostaria de ter processos avaliativos que me permitisse olhar para o sistema de maneira diferenciada a contemplar cada instituição com sua especificidade, com o seu processo inovador, com a sua maneira diferenciada de conduzir o estudante pela mão num processo formativo individualizado, garantindo uma qualidade que lhe desse a excelência.

Porque a avaliação nunca deve ser considerada um instrumento de controle, na nossa ótica, nem de punição. Ela tem que ser considerada um instrumento de formação e transformação. Jamais de controle, nem de punição.

Em todos os fragmentos dos discursos nota-se o distanciamento, não entre os modelos brasileiro e norte americano, mas entre a proposta criada para a avaliação da educação superior no país e a sua execução. Ainda assim, o problema não está na compreensão da proposta por parte dos atores, mas sim na dificuldade em implementá-la. Na verdade, alguns autores esclarecem que a proposta permite juízos de valor “que têm a intenção de transformação [...], estando sua preocupação voltada ao desenvolvimento da avaliação e não ao resultado produzido” (POLIDORI, 2009, p. 449), mas não é visto desta forma pela prática. O que remete a distorção da proposta, confirmada por autores que afirmam estar “o Sinaes original, agora em processo de erosão” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 825).

Diante de tal fato, os achados levam a refletir acerca do papel multifacetado (considerando as possibilidades presentes na base teórica: controlador, supervisor e avaliador) do poder público em suas diferentes instâncias (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). O próprio Ministério da Educação trata esse papel, junto a preocupação em assegurar a qualidade, como sendo um dos principais desafios entre 2003 e 2010, quando inclui em sua lista: “promover a efetivação da diretriz da qualidade no ensino superior, com ações baseadas em três funções: avaliação, regulação e supervisão das instituições e cursos superiores” (MEC, 2010, p. 2). Para tanto, especialmente no que tange à avaliação e a regulação (controle), alguns cuidados precisam ser tomados.

Para compreender de que cuidados se tratam, vale compartilhar a explicação e recomendação de um ex-integrante da Comissão de Avaliação da Educação Superior do MEC (Conaes/MEC), que atuou, entre 2008 e 2014, diretamente com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, atualmente em vigor. Segundo ele...

[...] cabe à avaliação produzir informações que são cientificamente válidas, confiáveis e comparáveis no decorrer do tempo, através de processos realizados por especialistas que atuam livre de interferências externas que possam prejudicar a qualidade do conhecimento gerado. Por outro lado, a regulação procura atender políticas estabelecidas por determinadas administrações e, no caso da educação superior, pode promover o alcance de metas de expansão e de qualidade de acordo com os interesses dos governantes e da população que lhes apoiam [...] De modo

que, para preservar a integridade da avaliação em relação a regulação, duas medidas são recomendadas. Primeiro, manter, estruturalmente e conceitualmente, a independência e a autonomia de cada um dos dois processos. Segundo, repensar a natureza da regulação. (VERHINE, 2015, p. 616)

Assim, pode-se dizer que o papel multifacetado do poder público traz consigo desafios para garantir a integridade da avaliação. A explicação está no fato de que precisa atuar de três formas, mas com a necessidade de manter a independência de cada processo. Neste sentido, “ora estão numa posição de examinar as condições de organização e funcionamento da instituição, [...]; ora numa posição de fiscalização” (RIBEIRO, 2015, p. 157).

Como saída, no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d) o representante da Secretaria de Ensino Superior do MEC (SESu/MEC) explica a abrangência da avaliação, enquanto a secretária executiva do MEC reforça a necessidade de que esta subsidie a regulação, respectivamente conforme fragmentos dos discursos reproduzidos a seguir.

O processo de avaliação ele deve, por força de Lei inclusive, subsidiar o processo de regulação, mas a Lei não prevê a reversibilidade, não é? Claro que pra planejar algo para subsidiar a regulação, nós temos de ouvir a regulação. Nós temos que perguntar quais são os indicadores que favorecem, mas nós não podemos produzir somente indicadores e ter instrumentos que atendam ao fim da regulação. Afinal a avaliação, ela é maior, é mais do que simplesmente subsidiar a regulação. A avaliação transcende essa finalidade, pelo menos na perspectivas que nós temos hoje. Como fazer para melhorar a qualidade e pensar nas políticas de regulação que não funcionam como elas deveriam funcionar? Quer dizer, nós temos aqui um problema, na regulação. Quer dizer, a avaliação é uma coisa, a regulação é outra. A avaliação subsidia. Quais são os aspectos da avaliação que precisam subsidiar a regulação?

Para tanto, vale retomar a estrutura organizacional do MEC, como visto na Figura 9, dentre os quais, estão diretamente atuando com a educação superior, além do Conselho Nacional de Educação, as secretarias: SERES e SESu; e o Inep, sendo este último o responsável pelo processo avaliativo. Ainda assim, na prática é possível perceber dúvidas em relação aos limites de atuação de cada órgão.

Não por acaso, uma das perguntas da secretária executiva do MEC no início do Seminário Internacional de Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d) foi sobre os milhares de relatórios gerados pela avaliação, perguntando: “quem tem tempo de analisar os relatórios e considerar os resultados pra poder influenciar uma mudança futura de melhoria da qualidade?”. A respostas vieram em duas mesas redondas subsequentes, quando a Coordenadora da Avaliação *in loco* e a Diretora de Avaliação da Educação Superior (DAES),

ambas do Inep, explicaram o que entendem ser papel deste instituto, conforme fragmentos dos seus discursos reproduzidos a seguir.

[...] cabe ao Inep e a DAES cumprir o que está previsto na Lei do Sinaes: fazer a avaliação. Realizar a avaliação externa. Este é o nosso compromisso. Os resultados... usar estes resultados já não compete mais ao Inep, compete a Secretaria de Regulação e Supervisão, então nós não fazemos leitura desses relatórios para ver a qualidade desses relatórios, mas nós fazemos estudos qualitativos e quantitativos pra gente ver o comportamento dos indicadores, o comportamento dos critérios de análise, os resultados das dimensões. Esse sim é o nosso papel. Existe um entendimento equivocado em relação às competências da regulação, da avaliação e da supervisão. Por exemplo, quem tem que calcular indicadores? Quem tem que avaliar? Cabe ao Inep avaliar, cabe ao Inep calcular indicadores, cabe ao Inep propor uma cesta de indicadores. Agora, cabe a regulação e supervisão utilizar aquilo que ela achar conveniente. Cabe a política pública utilizar aquilo que ela se sentir confortável a achar que atende à sua necessidade. Então, esse tipo de confusão de... sobreposição ele acontece tanto internamente (no Inep) quanto externamente.

Desta forma, fica evidenciado o papel do Inep no Sinaes: avaliando, calculando indicadores e propondo uma cesta de indicadores que levaria as IES a serem consideradas de qualidade ou não, na perspectiva do Inep. Assim, ainda que se afirme que o Inep não usa os relatórios, para verificar o comportamento das dimensões que constam nesse instrumento os relatórios são utilizados. Neste sentido, induzir a qualidade parece ser sinônimo de atender às demandas do Inep o que pode ser um risco, como ressaltado pelo representante da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no mesmo seminário (INEP, 2017d):

[...] se você constrói indicadores que são complexos, que são compostos, é difícil pras instituições anteciparem, entenderem e mudar seus próprios comportamentos. [...] É possível construir [...] e a parte difícil não é desenvolver os indicadores ou coletar os dados. É acordar entre vocês o que as instituições devem ser responsáveis por, por que tipo de desempenho..

Portanto, sabendo que os indicadores precisam extrapolar a regulação, sem deixar de atender às suas demandas, de modo a produzir dados válidos, confiáveis e comparáveis para que a regulação tome decisões que atendam às políticas do país, parece que a posição do representante da OCDE traz consigo o ponto central da discussão: acordar o desempenho que as instituições devem apresentar, ao invés de seguir o que o Inep apresenta. Para tanto, não se pode infringir a Lei e precisa-se tomar cuidado para que os processos mantenham sua independência sem perder a sua efetividade. O que não é tarefa simples, até porque, como

destacado pela Diretoria de Avaliação da Educação Superior do Inep (DAES/Inep) as Leis “caducam”.

No que concerne à função de controlador, a Lei demonstra o papel do poder público, não só ao tratar as punições, mas em determinadas regras incluídas à LDB, como o Art. 47 que além de determinar o número mínimo de 200 dias de trabalho acadêmico efetivo por ano, sem contar os exames finais; informa como as IES devem divulgar tais informações: “antes de cada período letivo, deve informar os programas dos cursos e demais componentes curriculares, sua duração, requisitos, qualificação dos professores, recursos disponíveis e critérios de avaliação” (inciso primeiro deste artigo).

E as regras não param por aí, ao contrário, são específicas chegando a delimitar o local e título das publicações, que pode ser no site da IES com o título “Grade e Corpo docente”, ou em página específica com a data completa de sua última atualização que deve ser semestral, anual ou de acordo com a duração de cada curso, sempre um mês antes do início das aulas. Tendo sido reforçadas em 2015 com a criação da Lei nº 13.168 (BRASIL, 2015a). Desta forma, a supervisão fica facilitada, mas o detalhamento reforça a existência do controle por parte do poder público, que centraliza as decisões em suas mãos baseada em leis que podem ter “caducado”.

Outro aspecto mencionado se refere a qualidade, numa proposta de uniformização entre os cursos ofertados em turnos distintos. Como resultado o estudante recebe um diploma com validade nacional (Art. 48) e que são registrados pelas universidades. Logo, no caso das IES que não são universidades cabe ao Conselho Nacional de Educação indicar a universidade que deve registrar seus diplomas, demonstrando uma das vantagens deste tipo de organização acadêmica. Para os diplomas estrangeiros, sua validade cabe às universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação.

Em se tratando da transferências de estudantes regulares, esta é permitida mediante processo seletivo e na hipótese de existência de vagas (Art. 49), o mesmo vale para estudantes não regulares que “demonstrarem capacidade de cursá-las com proveito” (Art. 50). A exceção fica reservada para as transferências *ex officio* que acontece por razão comprovada de remoção ou transferência de ofício na forma de Lei. Logo, pode acontecer do estudante iniciar o curso numa determinada IES e concluí-lo em outra, a questão é: qual o impacto desse fato

na avaliação da qualidade da educação superior da IES? Esse aspecto é, ou deveria ser, ponderado ou não?

Tais questões serão retomadas quando o foco for o processo de avaliação atualmente aplicado de forma específica. Por enquanto vale seguir com o capítulo quatro do título cinco da LDB, pois os artigos seguintes estabelecem regras específicas para as universidades. E a administração desta organização acadêmica é uma “tarefa complexa, pois ela se assemelha a um organismo vivo, em pleno vigor e movimento, que requer constante atenção e esforço de ação conjunta para que o idealismo, a dignidade humana e a eficácia prevaleçam sobre outros valores, já que se trata de um sistema educacional” (SLEUTJES e OLIVEIRA, 1998, p. 44).

Sendo assim, as regras contidas na LDB destacam que o processo seletivo destas organizações devem considerar os efeitos desses critérios sobre a orientação do ensino médio se articulando com os órgãos normativos dos sistemas de ensino (Art. 51). E, como características, o Art. 52 define suas necessidades, a saber:

- I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;
- II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;
- III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

Portanto, além de tratar o contexto em que está inserida, seja na visão micro, como região; ou na macro, como nação, cabe à universidade garantir o cumprimento da Lei. Em outras palavras, esta organização acadêmica precisa que um terço de seus docentes atuem em tempo integral; e, ainda que não sejam os mesmos docentes, um terço tenham titulação de mestrado ou doutorado. Note que ao utilizar o “ou” ao invés do “e” a Lei demonstra flexibilidade quanto a titulação, podendo ser uma ou outra, mas não abrindo mão de que tenha pelo menos uma delas.

Todavia, tal exigência leva a questionamentos quanto aos padrões estabelecidos. Será que o mínimo de um terço é suficiente para alcançar a qualidade almejada? Que qualidade seria esta? Ela é almejada por quem? Serve para todas as organizações acadêmicas ou só para as universidades? Neste sentido, os fragmentos dos discursos do representante do Conselho Nacional de Educação, em duas mesas redondas distintas, no Seminário Internacional de Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d), reforçam um posicionamento crítico com relação a utilização desse aspecto nos indicadores de qualidade.

Qualidade sempre se definiu como um conjunto de características que um produto ou serviço tem em função do atendimento de satisfação e de interesse do usuário, não meu, que faço. Eu não faço qualidade. Eu produzo naquilo que ele quer. Então a pergunta que vem aqui é a seguinte: na área de educação nós estamos entendendo o que é conceito de qualidade? Ou eu estou formatando a minha caixa assim: mais doutor, mais mestre, mais tempo integral, mais biblioteca, mais custo MEC. [...] Cria-se uma série de escadas que no fundo, no fundo cai nas costas do estudante. Isso é um problema.

[...] Política pública tem que ter verba pública. Não me venha exigir doutores, carteiras novas, sofá, biblioteca, ultra-computadores por indução de uma política pública se ela não vai pagar. Então, a escola particular, a instituição com ou sem fins lucrativos, fundacional ou não, ela tem limites orçamentários e às vezes se cria uma série de indicadores que aumenta o custo Brasil pra eles lá.

Novamente o foco da discussão passa a ser a qualidade, ou melhor, os padrões que fazem com que a instituição tenha ou não qualidade. Nesse sentido, note que não se trata de saber se titularidade e infraestrutura é ou não importante, mas sim, compreender que ao considerar esse percentual de docentes no processo avaliativo, pode-se somente estar elevando o custo da IES e, conseqüentemente, onerando o estudante. O que é reforçado, em duas mesas redondas, pelo representante da Secretaria de Ensino Superior do MEC (SESu/MEC) ao alertar que:

Qualidade não pode ser a visão de mundo abstrata que cada um de nós tem, mas tem sido isso. E mais do que isso, tem sido isso no que se refere a uma visão do sistema de educação superior de elite. Nós fomos capazes de expandir o nosso sistema, até ultrapassar os limites da educação superior de elite, estamos adentrando os limites da educação superior de massa, mas não fomos capazes de perceber que os figurinos e modelos que se aplicam a educação superior de elite não se aplicam a educação superior de massa. [...] a expansão de um modelo unitário de formação, embora seja o discurso de alguns grupos políticos, não se presta, com certeza, à expansão da educação superior num país com grande população.

[...] O conceito de qualidade não é unitário, o conceito de qualidade deve ser próprio pra cada finalidade a ser cumprida e um sistema como esse precisa de diversidade na sua formação. Não é possível alcançar a todos os objetivos que a sociedade brasileira tem com a formação superior, e aí não nos esqueçamos que nós somos meios e não fins, não é possível alcançar seus objetivos sem interpretar os interesses legítimos da sociedade que são diversificados.

Então, ainda que o Inep defina os critérios, deve-se tomar cuidado para que o foco se mantenha no “usuário”, ou melhor, na sociedade. Além disso, o Coordenador Geral de Controle de Qualidade do Inep explicou, neste mesmo seminário (INEP, 2017d) que: “os indicadores quando foram pensados, eles atendiam objetivos específicos e que a medida relativa ajudava plenamente ao objetivo estipulado. A questão é que eu não consigo utilizar isso para tudo o que eu quero fazer quando eu olho para cursos e instituições”. Portanto, a revisão dos indicadores é premente, e recebe contribuição do representante da Organização

para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no evento ao informar que: “bons indicadores deveriam ser: claros, previsíveis e acionáveis, pra você dar às instituições uma oportunidade de mudar, melhorar seus programas”.

Outro aspecto, presente no Art. 53 da LDB, é o fato de poder existir universidade especializada em determinada área do conhecimento. Portanto, ainda que se perceba a atuação das universidades em campos distintos, a Lei explica que existe a possibilidade de que esta organização exerça sua autonomia num único campo, sendo assegurado a qualquer universidade:

- I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;
- II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;
- III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;
- IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;
- V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;
- VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;
- VII - firmar contratos, acordos e convênios;
- VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;
- IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;
- X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Em suma, este tipo organização possui certa autonomia tanto em relação aos cursos que cria, organiza e extingue; quanto em relação aos grupos de pesquisa. Somado a isso ela é a responsável por registrar os diplomas, como já mencionado; e pode fechar parcerias assim como receber doações. Em se tratando de autonomia, autores acreditam que esta deveria “estar atrelada a um sério processo de avaliação das universidades federais, as quais devem ter tanto mais autonomia quanto melhor desempenho demonstrarem no cumprimento de suas metas e objetivos essenciais” (SLEUTJES e OLIVEIRA, 1998, p. 44).

Na prática, o excesso de burocracia no poder público vem gerando entraves que precisam ser repensadas, como relatado pela secretária executiva do MEC no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d): “existe uma burocratização do estado que é uma coisa absurda. Vocês imaginam por exemplo, eu como secretária

executiva tem que autorizar viagem pras universidades federais [...] Claro que a universidade tem autonomia pra isso, não precisa de autorização do MEC”.

No que tange à necessidade de existir sintonia entre os interesses dos estabelecimentos de ensino e a atuação dos docentes, presentes nos Arts 12 e 13, a Lei nº 13.490 de 2017 (BRASIL, 2017a) estabelece como sendo função do colegiado das universidades, de acordo com o orçamento disponível,:

- I – a criação, expansão, modificação e extinção de cursos;
- II – a ampliação e diminuição de vagas;
- III – a elaboração da programação dos cursos;
- IV – a programação das pesquisas e das atividades de extensão;
- V – a contratação e dispensa de professores;
- VI – o planos de carreira docente.

A curiosidade fica por conta dos incisos cinco e seis, que afirmam ser papel do colegiado a continuidade ou descontinuidade do quadro de docentes, assim como seu plano de carreira na universidade. Isto, pois, é difícil imaginar que tais decisões estratégicas possam ser feitas pelos docentes, especialmente na rede pública, se a simples autorização para uma viagem precisa de intervenção do MEC.

O mesmo vale para o cumprimento do Art. 56 que estabelece que “as instituições públicas devem obedecer ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional”. Deste modo, os docentes devem ocupar 70% dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratam da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes, segundo seu parágrafo único. Mas, a prática demonstra que quantidade pode não ser sinônimo de maior participação nas decisões.

No que concerne às doações, no parágrafo segundo da Lei nº 13.490/17 consta que estes podem ser para setores ou projetos específicos. O mesmo vale para as universidades públicas, na medida em que este é dirigido ao caixa único da instituição, mas tem destino pré-determinado (parágrafo terceiro). Além disso, para que sejam capazes de atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento, as universidades públicas possuem estatuto jurídico especial (Art. 54).

Por fim, é destacado que caso a instituição comprove alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, esta pode gozar da mesma autonomia concedida às universidades. Portanto,

tal liberdade não é exclusividade das universidades, mas tem a intenção de estimular a colaboração entre os participantes deste campo. Inclusive, numa leitura atenta da Lei é possível notar que existe ao mesmo tempo a preocupação: de manter a ordem e de juntar forças para desenvolver este campo, tendo o processo avaliativo como base. Todavia, cabe perguntar se tal estímulo não seria uma forma de homogeneizar as instituições, ao invés de promover à diversidade, como parece acontecer na prática.

Isto posto, entenda que a apresentação neste subtópico da Lei de Diretrizes e Bases e demais Leis que a complementam regindo a educação superior, serve para contextualizar parte do estudo proposto. Isso, mesmo, ‘parte’, pois não excluem a necessidade de trazer metas e programas com impacto direto no Sinaes, retomando inclusive o Plano Nacional de Educação, articulador do Sistema Nacional de Educação, ressaltando suas metas e estratégias para a educação superior, como será visto mais à frente.

Por ora, o questionamento fica por conta do que interfere na avaliação. E a resposta está atrelada à como e o que vem sendo medido e para quem, informação esta que será obtida por meio da avaliação contextualizada dos dados apresentados nos subtópicos a seguir. Para tanto, a pesquisa não se restringiu ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) em vigor há mais de uma década, ao invés disso buscou conhecer as propostas que o antecederam, e que deram vida ao Sinaes.

3.2 PROPOSTAS PARA A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR ANTECESSORAS DO SINAES

Este subtópico não foi criado com o intuito de fazer questionamentos quanto às propostas que antecederam o Sinaes, pois estas não são foco da tese; ao invés disso, busquei dados a fim de compreender o caminho percorrido pela avaliação da educação superior no Brasil, considerando se tratar de um sistema que se retroalimenta. Conseqüentemente, o Sinaes é influenciado por tais propostas, assim como as leis que regem este campo, muitas vezes criadas em função de certas demandas.

O marco inicial foi consequência da Reforma Universitária de 1968, no regime militar (1964-1985), implementada “com ênfase na racionalização administrativa das universidades, ficando caracterizada principalmente pela preocupação em ‘disciplinar’ o processo de escolha

dos dirigentes nas universidades” (MENEZES e SANTOS, 2001). Desta forma, produziu efeitos paradoxais, na medida em que, mesmo segundo um regime rígido,...

[...] modernizou uma parte significativa das universidades federais e determinadas instituições estaduais e confessionais, que incorporaram gradualmente as modificações acadêmicas propostas pela Reforma. Criaram-se condições propícias para que determinadas instituições passassem a articular as atividades de ensino e de pesquisa, que até então – salvo raras exceções – estavam relativamente desconectadas. Aboliram-se as cátedras vitalícias, introduziu-se o regime departamental, institucionalizou-se a carreira acadêmica, a legislação pertinente acoplou o ingresso e a progressão docente à titulação acadêmica. Para atender a esse dispositivo, criou-se uma política nacional de pós-graduação, expressa nos planos nacionais de pós-graduação e conduzida de forma eficiente pelas agências de fomento do governo federal. (MARTINS, 2009, p. 16)

Portanto, pode-se dizer que foi responsável por promover avanços no cenário da educação superior. No entanto, apresenta entraves, na medida em que tem como base o modelo norte americano, mas não inclui certas experiências deste, como destacado pela secretária executiva do MEC no Seminário Internacional de Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d): “o governo federal aprovou uma legislação inspirada no modelo das universidades norte americanas. [...] sem, no entanto, incluir a experiência, tão bem sucedida, dos cursos de formação de professores e os *community colleges* (universidades comunitárias)”.

Posteriormente, em 1983, tais exigências passaram a ser checadas via organização didática e administrativa da IES seguindo a primeira proposta para a avaliação da educação superior no Brasil, denominada Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru). Dessa forma, além do “levantamento de dados por meio da aplicação de questionários, [...] era possível contar com a análise dos mesmos, indo além do quantitativo” (SCHLICKMANN *et al.*, 2008, p. 164).

Ainda assim, “o desafio para este campo era enorme, na medida em que precisava: conciliar as exigências de qualidade e inovação com as necessidades de ampliar o acesso e diminuir as assimetrias sociais” (INEP, 2009, p. 23). Somado ao exposto,...

[...] a década de 80 marca o tempo das reformas profundas da administração pública [...] No Brasil, a denominada Nova Gestão Pública (NGP), orientada para o cidadão/cliente, é introduzida pelos governos de Fernando Henrique Cardoso [...] tendo acentuada uma lógica de concorrência e, mesmo, de privatização dos serviços públicos [...]; logo, a avaliação dos serviços passa a ser obrigatória, mas com modalidades diferentes, em função dos objetivos e missões dos serviços e, sobretudo, em função da relação custo/benefício alcançada. [...] Assim,

teoricamente a NGP defende unidades mais descentralizadas e mais independentes do poder político, com novas responsabilidades, o que implica avaliação e dirigentes imputáveis. A contrapartida das medidas visando maior autonomia das instituições é a introdução de sistemas de prestação de contas mais exigentes, que incluem sempre a avaliação, como passo obrigatório. (BETTENCOURT e SÁ EARP, 2017, p. 11).

Considerando os dados apresentados no subtópico anterior, é possível identificar a presença de tais itens tanto na Constituição Federal (CF) quanto na LDB, que abordam qualidade e diversidade. Todavia, não se pode esquecer que a CF é de 1988 e a LDB de 1996; enquanto que o Paru é de 1983, ou seja, ambos sucedem em pelo menos cinco anos o Programa.

Na década de 90, “a crescente demanda pela capacitação do trabalhador e por novas configurações capitalistas levaram ao aumento significativo do número de Instituições de Ensino Superior, especialmente no setor privado” (TORRES, 2014), tornando o processo de avaliação mais complexo. (DIAS SOBRINHO, 2004; SGUISSARDI, 2005; BRITTO *et al.*, 2008). Uma explicação para este fato, apresentada pela secretária executiva do MEC no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d), é, “em grande medida, devido ao fato que o sistema público não foi capaz de atender à demanda emergente devido ao modelo adotado em 1968”.

Em 1993, para fins de avaliação, foi criado o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), com adesão voluntária das Universidades, mas na ausência de apoio do MEC, seu tempo de vida útil foi curto, ainda que “fundamental para a legitimação da cultura da avaliação” (INEP, 2009). Sua base estava: “nos princípios de globalidade, comparabilidade, respeito à identidade institucional, não-punição ou premiação, adesão voluntária, legitimidade e continuidade, [...] levando em conta o contexto, as peculiaridades e a complexidade de cada instituição” (SCHLICKMANN *et al.*, 2008, p. 165).

A fim de representar de forma simples e didática tal transição, no Quadro 10 consta a síntese dos principais aspectos fruto da análise dos documentos realizada por Barreyro e Rothen (2008). Desta forma, a transição entre uma proposta de diagnose para um sistema de avaliação institucional com a inclusão do avaliador externo, mantendo a avaliação formativa em sua proposta, se torna evidente.

Quadro 10. Principais aspectos dos documentos do Paru e Paiub

Tópicos	Paru (1983)	Paiub (1993)
Autores	Grupo gestor (especialistas em análise de projetos, sendo alguns técnicos do MEC)	Comissão Nacional de Avaliação (Representativa de entidades)
Objetivo	Diagnóstico da educação superior	Propor uma sistemática de avaliação institucional.
Função/concepção de avaliação	Formativa	Formativa
Justificativa	Investigação sistemática da realidade	Prestação de contas por ser um bem público que atinge a sociedade.
Tipo de avaliação	Interna	Auto-avaliação e avaliação externa.
Agentes da avaliação	Comunidade acadêmica	Endógena e voluntária.
Unidade de análise	Instituição	Instituição, iniciando pelo ensino de graduação.
Instrumentos	Indicadores e Estudo de casos.	Indicadores de desempenho

Fonte: Adaptado de Barreyro e Rothen (2008, p. 148)

Entre 1995 e 2003 foi implementado o Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como Provão, criado com base na Lei 9.131 (BRASIL, 1995), e reconhecido como “a primeira política desta natureza a ser aplicada de forma universal e obrigatória (condicionada à liberação do diploma)” (VERHINE *et al.*, 2006, p. 294). No entanto, precisou enfrentar resistência tanto dos estudantes, quanto da comunidade e da própria sociedade, como explica o representante do Conselho Nacional de Avaliação da Educação Superior do MEC (Conaes/MEC) no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d).

Quando o provão foi criado, guilhotinaram a avaliação. Só os estudantes? Não. A comunidade e a própria sociedade foram levados, induzidos... induzidos por imposição da mídia mal informada ou propositalmente mal conduzida. [...] Mas dois momentos, momento político que nós, lamentavelmente no nosso Brasil, [...] Prejudicam o país pruma defesa de uma ideologia. Pruma postura ideológica. Então avaliação nasceu com uma peste ideológica de que ela é desnecessária, primeiro para aqueles que seriam avaliados, os estudantes no Brasil. Estou falando só de 20 anos atrás. 20 anos em educação não é nada. Absolutamente nada. Então, nós tivemos um governo, o presidente da república, o ministro da educação e sua equipe técnica com muita coragem para implantar, eu não falei impor o provão, implantar submetido ao congresso. Não havia avaliação de estudante.

Em se tratando do ENC, ainda que contasse com contínuas avaliações tendo como base: relatórios, visitas *in loco* e aplicações, as provas acabaram recebendo mais atenção do que qualquer outro esforço. Assim, algumas “IES passaram a treinar seus estudantes para obter bons resultados no exame e, conseqüentemente, obter uma boa colocação no *ranking*”

(TORRES, 2014), desviando o foco do processo avaliativo proposto que, conseqüentemente, passou a ser alvo de críticas mais severas.

Dentre as críticas, alguns autores afirmam que tal modelo levou ao “racionalismo e o mero levantamento de dados, com criação de *ranqueamento* entre as IES” (SCHLICKMANN *et al.*, 2008, p. 165). O que demonstra mais uma vez um distanciamento entre a proposta e sua implementação, de modo que seu objetivo foi desvirtuado. O que dificultou atender à sua demanda respeitando o Art. 1º da LDB (BRASIL, 1996), parágrafo 2, que afirma que a educação precisa “vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social”.

Em 1999, como informou a secretária executiva do MEC no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d), “o Ministério da Educação, abriu a possibilidade das instituições de ensino superior se organizarem como entidades de natureza comercial, com fins lucrativos, reconhecendo uma situação que não era contemplada pela legislação”. Assim, a educação passou a ser encarada como “uma mercadoria cujo valor se define em função do tipo de serviço, do prestador do serviço e da possibilidade de compra pelo consumidor/usuário” (BRITTO *et al.*, 2008, p. 781), o que reforça a necessidade de considerar o usuário na avaliação da qualidade e tomar cuidado com “a precarização das condições de trabalho do docente, pois no mercado o principal objetivo das organizações é a maximização de lucro, independente do que isto pode ocasionar aos envolvidos” (FERREIRA *et al.*, 2014, p. 169).

A partir de 2003, o governo Lula, com amplo apoio dos sindicatos, passou a priorizar políticas públicas baseadas na mobilização e participação da sociedade organizada, sobretudo movimentos sindicais e estudantes. Segundo a visão predominante, os problemas da educação deviam sobretudo às políticas neoliberais do governo anterior e os principais objetivos do novo governo seria fortalecer o ensino superior público, controlar o setor privado, restringir a expansão do setor privado, mudar o sistema de avaliação, restringir as avaliações externas e dar maior destaque a auto-avaliação, ampliar o acesso ao ensino superior, em especial para minorias e a população da baixa renda. (secretária executiva do MEC no Seminário Internacional de Avaliação da Educação Superior em 2017)

Já em 2004, após oito anos, o ENC foi substituído por uma nova proposta: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que também conta com um prova junto aos estudantes. Neste sentido vale compartilhar o trabalho de Verhine *et al.* (2006) que apresenta de forma objetiva: os pontos críticos do provão; as medidas previstas para o Exame Nacional de Desempenho do Estudante (Enade), que faz parte do Sinaes; e as pendências,

ainda que considerando somente o exame realizado pelo estudante. Para tanto, no Quadro 11 consta a consolidação de tais dados feita por Garcia *et al* (2014).

Note que no Quadro 11 constam pendências, o que é natural, tendo em vista que a avaliação não é um processo acabado, mas sim cíclico. Exatamente por isso não adianta tratar só os instrumentos, é preciso pensar para quem serve(m) esses resultados. Já, no que tange à relação entre Sinaes, Censo e Capes, é preciso seguir com os dados para fazer qualquer indagação, por enquanto fica apenas o alerta.

Quadro 11. Pontos críticos do Provão e propostas do Enade

Provão	Nova proposta (Enade)	Pendências
Falta de articulação com os demais componentes da Avaliação da Educação Superior.	É utilizado para a composição da nota do curso e, conseqüentemente, para a composição do conceito da instituição.	Não está claro: forma de processar a auto-avaliação e como os conceitos da Capes e as informações do Censo contribuem para o conceito final.
Foi imposto de fora para dentro, sem a participação das instituições a serem avaliadas.	Comunidades podem participar: nas comissões de avaliação, nas bancas de elaboração de testes, respondendo questionário de coordenação, participando de seminários e eventos.	Sete membros representantes da comunidade na comissão de especialistas é um número pouco representativo.
Manteve o foco no conhecimento profissional específico, esperado em estudantes concluintes.	Formação geral e conhecimentos específicos representam duas dimensões da prova e são analisadas separadamente.	O número de questões, especialmente no que se refere ao conhecimento geral, parece insuficiente para medir o conhecimento e as competências que estão postas nas especificações, tanto que ingressantes e concluintes atingiram, em média, escores muito próximos em 2004.
Economicamente inviável com o passar dos anos.	Procedimento de amostragem cumpriu seu propósito de redução de custos.	Não há um valor preciso ou estimado do custo total do Provão ou do Enade.
Concentrou seus esforços nos aspectos regulatórios da política confundindo os conceitos de avaliação e regulação.	Reforça os aspectos diagnósticos do exame contribuindo para que a dimensão Avaliação prevaleça sobre a Regulação.	O conflito avaliação <i>versus</i> regulação impactou o delineamento do Sinaes e está longe de ser resolvido. É importante reconhecer que cabe ao governo federal a supervisão e regulação da educação superior e essa função não pode ser desprezada.

Fonte: Adpatado de Garcia *et al.* (2014, p. 29)

Especialmente em relação à auto-avaliação, citada como pendência no Quadro 11, ainda que tenha sido legitimada pelo Paiub, os debates se mantêm ricos e demonstram posicionamentos diversos e, por vezes, antagônicos com relação a sua utilização para fins de promoção da cultura da avaliação. Por um lado, há estudos que demonstram como vantagens provenientes do processo:

[...] uma concepção positiva do Sinaes e dos resultados apontados por ele, uma vez que o Sistema possibilita uma auto-regulação das instituições. Há também uma inclinação em legitimar os dados gerados e sua apropriação para a modificação das práticas institucionais no sentido de melhorar a qualidade dos cursos oferecidos, embora existe uma minoria que discorde ou fique indiferente aos resultados do processo avaliativo. (OLIVEIRA *et al.*, 2013, p. 652)

Já a secretária executiva do MEC no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d), mais do que afirmar categoricamente que “não deu tempo de incorporar na auto-avaliação à avaliação das condições de oferta” na época em que participava da equipe responsável por tal processo, ela apresenta uma série de justificativas para tal fato e enfatiza a necessidade de implementar essa questão o quanto antes. Chega inclusive a ironizar o discurso do novo governo e sua prática. E destaca que na prática a auto-avaliação não é considerada pelos índices, conforme consta no fragmento do seu discurso compartilhado a seguir.

[...] auto-avaliação, que é muito importante, mas que na prática não existe ou não é considerado nos índices de avaliação. Quer dizer, esse é um ponto que me parece relevante [...] Não conseguimos incorporar a auto-avaliação na avaliação das condições de oferta, ou seja, nós estávamos num processo de mudança. Implantar o provão, implantar o censo do ensino superior no Inep, porque o censo do ensino superior estava na SESu, como os senhores lembram. Mudar a sistemática de ingresso na burocracia do MEC dos processos de autorização, credenciamento, abertura e reabertura de novos cursos. Quer dizer, havia muita mudança em andamento [...]. Enfim, era um conjunto de iniciativas muito arrojadas pra época e não deu tempo de nós incorporarmos na auto-avaliação à avaliação das condições de oferta. Mas, o governo que vem em seguida é um governo que já chegou anunciando que só ia privilegiar a auto-avaliação, e que ia diminuir a avaliação externa, e não incorporou a auto-avaliação dos processos de avaliação como previa o Sinaes. Então eu acho que está na hora de começar a refletir sobre esses temas, né? Aliás, passou da hora, né?

Tal visão é compartilhada pelo presidente do Conselho Nacional de Educação do MEC no mesmo evento, que não consegue perceber a presença da auto-avaliação nos resultados. Acreditando que seu trabalho semestral não é considerado para identificar a qualidade do objeto avaliado, ou, em suas palavras: “eu faço auto-avaliação de seis em seis meses durante quatro anos, ai sai a nota lá, cadê a minha auto-avaliação? Que é aquela que responde aos anseios e interesses dos usuários”. O que pode levar as IES a se perderem no caminho, na medida em que as decisões não são incluídas ao processo de avaliação. Logo, de nada adianta “rascunhar uma agenda de debate que envolva as instituições, seus representantes, acadêmicos e, principalmente, os praticantes” (OLIVEIRA e SAUERBRONN, 2007, p. 166).

Por outro lado, os representantes do Inep no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d) se posicionam de forma contrária, na medida em que acreditam ter implementado a cultura de avaliação, ainda que ajustes sejam necessários, conforme pode ser constatado em fragmentos de seus discursos a seguir. A equipe responsável percebe que os resultados vem gerando reflexões, tanto para as IES, quanto para os próprios membros da equipe, mas enfatizam que isso não deve ser interpretado como ausência da cultura da avaliação.

Nós temos acompanhado ao longo desses anos do Sinaes, [...] E a gente vê a diferença inclusive como hoje os estudantes se orientam pelos resultados dessas avaliações. [...] Eu acho que seguramente nós não podemos dizer que não existe mais a cultura da avaliação. (Coordenadora Geral da Avaliação *in loco* do Inep)

Quer dizer, o PI (Procurador Institucional) originalmente mais vinculado às questões de regulação, a CPA (Comissão Própria de Avaliação) responsável pela auto-avaliação. E no entanto hoje se percebe muitas vezes, [...] de acumular os papéis ou no mínimo estar muito próximo na organização das IES. Então, eu diria que isso não é algo negativo, pelo contrário, mostra certamente um avanço na articulação dos papéis, desde que a gente não os confunda ou os substitua. (representante da Comissão Própria de Avaliação – CPA – e integrante da Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação do Inep – CTAA/Inep)

Nós temos devolutivas sim e as instituições usam sim para fins de revisão de suas propostas pedagógicas. [...] na instituição que eu estava nós utilizávamos todos os relatórios para fins de repensar o que havia de necessário de ajuste nas nossas propostas pedagógicas. [...] Se a devolutiva pode ser melhor, eu acho que sempre pode ser melhor. Nós estamos num processo de revisão inclusive do conteúdo dos relatórios sínteses de área pra colocar mais informações, outras formas de agregação. E isso também se refletir nos relatórios de curso, mas a devolutiva ela existe. (Coordenador Geral do Controle de Qualidade do Inep)

Uma fala que tem sido recorrente em alguns locais que a gente participa: da ausência que a gente tem de utilizar os dados que a gente produz. Essa não é uma verdade. Nós nos debruçamos bastante nos instrumentos não só para a sua confecção, [...] mas também pra compreensão de como está o instrumento hoje pra que a gente possa produzir um instrumento mais confiável e um instrumento que realmente meça aquilo que a gente gostaria que ele medisse sempre amparado pela Lei do Sinaes. (representante da Diretoria de Avaliação da Educação Superior do Inep – DAES/Inep)

Não prescindimos da necessária auto-avaliação e temos ciência das críticas e questionamentos apresentados pelos diferentes atores da educação superior no Brasil. Parte das críticas externas que ouvimos estão em consonância com os anseios de nossas equipes técnicas por mudança. Mas também tais anseios encontram eco no senso de responsabilidade. (Diretora de Avaliação da Educação Superior no Inep – DAES/inep)

Que os cursos um dia possam fazer sua auto-avaliação e com esse insumo dar muito mais possibilidades para a CPA realizar relatórios mais consistentes em termos de realidade global da instituição. (Coordenador de Avaliação da Educação Superior do Inep – DAES/inep)

Dessa forma, os achados levam a crer que o ponto crítico está na não inclusão de tais informações nos indicadores de qualidade. Neste sentido, alguns desafios para as IES são

apresentados pela representante da Comissão Própria de Avaliação (CPA) e integrante da Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação do Inep (CTAA/Inep), e reproduzidos no fragmento do seu discurso a seguir.

[...] a questão dos instrumentos das interfaces seria o primeiro, o segundo é o saber o porquê eu estou fazendo isso, e o terceiro grande nó é o retorno da decorrência dos processos avaliativos. Se eu não tenho claramente um momento de mostrar para a comunidade acadêmica que participou da avaliação da infraestrutura, se eu não tenho um momento em que eu mostro os resultados e que eu mostro o planejamento que se faz a partir disso de eventuais mudanças, pra que que eu vou participar da próxima vez, né? [...] esses são talvez os maiores desafios nossos hoje falando aqui não a nível de curso, mas de instituição como um todo.

De forma geral, os dados presentes no Quadro 11 levam a indagar se o Enade não seria o representante do ENC no Sinaes. Isso, pois, adaptar o conteúdo da prova ou trazer sua nota para compor a avaliação da IES, evitando o tratamento isolado do seu resultado; assim como incluir representantes da comunidade ao processo e trabalhar com amostras, tornando o processo economicamente viável, podem ser considerados partes do progresso. O que é confirmado pela secretária executiva do MEC no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d) ao afirmar que trata-se de um: “sistema de avaliação muito semelhante ao modelo dos anos 1990, com os exames de final de curso, Enade, que pouco diferem do provão tão criticado no passado, né?”.

No entanto, “não há teoria que possa sustentar uma correlação mecânica entre desempenho em prova e aprendizagem, entre insumos e resultados. A qualidade de um fenômeno educativo extravassa os exames e as fórmulas e medidas que dão lugar aos *rankings*” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 824). Portanto, deve-se tomar cuidado com esse processo evolutivo, para que os equívocos não persistam enquanto somente os instrumentos são substituídos. Ademais, ...

[...] quando tecnicamente mal sustentados e politicamente equivocados, os *rankings* produzem injustiça e injetam rivalidades entre IES de diversas naturezas e distintos grupos profissionais, competitividade e práticas típicas de mercado e desvios das finalidades essenciais da formação em Educação Superior. (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 214).

O que parece acontecer, na medida em que estudos suspeitam que tenha “uma prevalência do Enade como componente principal do sistema, deslocando-se para o desempenho dos estudantes a principal fonte ou indicador de qualidade dos cursos”

(OLIVEIRA *et al.*, 2013, p. 652). Posição esta compartilhada pelo representante do setor privado, presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES), no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d) e evidenciada no fragmento do seu discurso compartilhado a seguir.

[...] infelizmente é particularmente triste registrar pra vocês que não é isso que estamos vivendo. O que estamos vendo é a prevalência dos indicadores isolados sobre o conjunto das modalidades avaliativas, com a valorização excessiva do Enade e isso tem prejudicado sobremaneira as instituições de ensino superior privadas, principalmente. Na medida em que *ranqueiam* as mesmas, *ranqueiam* as instituições de ensino superior, que são expostas pela imprensa e condenadas pela sociedade sem o devido processo legal, sem o contraditório e sem a ampla defesa, o que afronta a própria constituição federal brasileira.

Além disso, em relação aos *rankings*, vale considerar a sugestão do professor da Universidade de Boston, apresentada no mesmo evento supracitado e baseada no modelo norte americano, o mesmo utilizado para desenvolver a proposta brasileira: “se você está buscando formas alternativas de determinar avaliações efetivas eu sugeriria que a gente se afaste de *rankings* completamente”. Desta forma, talvez seja possível tratar o Sinaes diferente do ENC, resgatando os princípios norteadores do Paiub, de 1993, destacados em negrito a seguir.

A **globalidade** se refere ao fato de que a avaliação deve compreender todos os elementos que compõem a instituição de ensino. A **comparabilidade** se refere à busca de uma padronização de conceitos e indicadores. O **respeito à identidade das IES** faz referência à consideração das características de cada uma dessas quando da realização da avaliação. A **legitimidade** significa a adoção de metodologias e construção de indicadores capazes de conferir significado às informações, que devem ser fidedignas. O último princípio refere-se ao **reconhecimento** que todos os agentes da IES avaliada devem ter dos princípios norteadores da avaliação e seus critérios. (SCHLICKMANN *et al.*, 2008, p. 166, grifo nosso)

Todavia, como constatado nos achados, os desvios indesejáveis, entre a proposta e a implementação do modelo, permanecem vivos. Inclusive, o presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES), que participou do Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d) como representante das IES privadas, esclareceu que estas não são contrárias à proposta, mas sim à ausência de cumprimento de suas diretrizes por meio da instrumentalização de indicadores de forma isolada, o que as prejudicam, como pode ser constatado na reprodução do fragmento do seu discurso a seguir.

O Sinaes foi um ganho extraordinário para a educação superior brasileira. [...] Agora, a sua instrumentalização nos termos da Lei do Sinaes, [...] deve ser um resultado de um conjunto de modalidades avaliativas. A instrumentalização deve ser através do resultado de um conjunto de modalidades avaliativas, nunca e jamais resultados isolados. [...] Entretanto, o setor privado que responde hoje por 88% do número de instituições no Brasil, que responde por 72% do número das matrículas do ensino presencial no Brasil, que responde por 90% das matrículas de ensino à distância no Brasil, totaliza mais de 6 milhões de estudantes matriculados no ensino superior no Brasil é particularmente triste consignar que está sendo prejudicado pela aplicação e divulgação isolada dos indicadores de qualidade. [...] Ele (o setor privado) preza e valoriza sobremaneira a avaliação [...] e em especial a Lei do Sinaes, pois nós consideramos que avaliar é fundamental para induzir a qualidade. [...] Agora, é preciso em primeiro lugar, que nos processos e procedimentos avaliativos sejam assegurados princípios e as diretrizes do Sinaes em especial três: o reconhecimento da diversidade, o respeito à identidade e o respeito à regionalidade. Mas também sem descuidar de outros princípios e diretrizes como a missão e a identidade, a missão a história da instituição, a globalidade, a continuidade, o compromisso formativo, a publicidade e a participação, que se observados pelo poder público evitam aquilo que nós chamamos de trágica padronização o que é antagônica com a concepção de qualidade no século XXI que tem como base a tríade: criatividade, inovação e diversidade.

Seguindo a linha do Paiub, a ideia era tratar o contexto em que as IES estão inseridas, de modo que esperava-se destas “serem abertas e romperem com o modelo tradicional de instituição, como um sistema fechado, e lutar pela sua autonomia e legitimidade, no sentido de construir a sua identidade institucional e cumprir a sua responsabilidade social” (NUNES *et al.*, 2017, p. 175). Ao invés disso, a instrumentalização equivocada, desviou o foco do trabalho da rede privada, mantendo um clima de tensão no processo de avaliação, como já informado.

Seguindo nessa linha, vale destacar o impacto do não cumprimento do princípio da comparabilidade, que prevê a padronização de conceitos e indicadores. Isto, pois, ainda que os indicadores sejam padronizados, seus resultados não são comparáveis. Inclusive, o ex-presidente da Comissão de Avaliação da Educação Superior do MEC (Conaes/MEC), que atuou por sete anos no cargo, destacou no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d): “nós temos problemas de comparabilidade entre aplicações, no decorrer do tempo... a gente tem problemas de comparabilidade no contexto internacional”, ou seja, a comparabilidade deveria extrapolar os limites territoriais do país. Contudo, o atual cenário leva a certas cautelas, na medida em se constata “o avanço do capital estrangeiro nos últimos 10 anos no setor de IES locais no Brasil levando a uma representação de cinco IES controladas por capital estrangeiro na lista das 10 mais” (FARIA *et al.*, 2013, p. 103, tradução nossa).

Diante de tantos acontecimentos, leis e propostas, consolidadas na Figura 12, nota-se que, como destacado pelo representante da Secretaria de Ensino Superior do MEC (SESu/MEC) no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d): “a avaliação no Brasil tem uma experiência histórica importante e tem acumulado ao longo do tempo as experiências prévias num modelo que se torna cada vez mais robusto”. Em outras palavras, este processo, a partir da Reforma Universitária, recebeu contribuições para o seu aprimoramento, ainda que na prática persistam alguns equívocos.

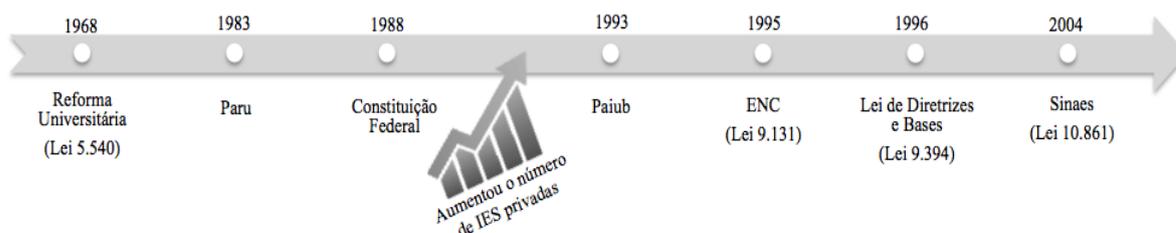


Figura 12. Linha do tempo com acontecimentos, legislação e propostas para avaliação da educação superior

O primeiro esforço, denominado Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru), contava com o preenchimento de questionários que serviam para checar se as exigências da Reforma estavam sendo cumpridas. Contudo, mais do que atuar de forma quantitativa apenas, como uma lista de verificação ou *check-list*, a ideia era incluir análises qualitativas aos dados encontrados.

Posteriormente, a Constituição Federal trouxe base para o desenvolvimento do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), uma proposta mais complexa para atuar numa realidade diferente, quando as IES privadas começaram a dominar este campo. A partir daquele momento o processo de avaliação passou a contar com quatro etapas: o diagnóstico, a avaliação interna, a avaliação externa e a reavaliação interna.

Logo depois, foi implementado o Exame Nacional de Cursos que contou com relatórios, visitas *in loco* e aplicações de testes; no entanto, sua prova recebeu uma indesejada atenção demasiada levando a críticas severas. Assim, em 2004, foi implementado o Sinaes que como sistema de avaliação apresentou uma proposta preocupada não só com a avaliação das IES, mas como também dos cursos e do desempenho dos estudantes. Mesmo que na prática alguns equívocos tenham se mantido, como visto, trouxe um processo mais robusto que será detalhado no subtópico a seguir.

3.3 SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES)

O Sinaes foi criado com base na Lei 10.861 (BRASIL, 2004a) e assim como qualquer sistema de avaliação, tem como objetivo julgar o mérito e valor do objeto avaliado, no caso, a educação superior. Seus *usos* previstos pela Lei e que competem ao MEC diante de seu papel multifacetado são:

[...] a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional. (parágrafo 1º)

Portanto, constam ao menos quatro formas do MEC utilizar o Sinaes. A primeira tem como foco melhorar a qualidade da educação. Neste quesito, a qualidade aqui mencionada precisa seguir a Lei de Diretrizes e Bases. Em outras palavras, deve assegurar a diversidade e proporcionalidade de insumos mínimos necessários para o processo de ensino-aprendizagem ofertados a cada estudante (Art. 4).

A segunda ressalta a necessidade de controlar o setor, ficando a cargo do MEC, via Sinaes, orientar a expansão da oferta. Logo, ainda que coexista instituições públicas e privadas, como consta no Art. 2 da LDB, e comprovado pelos dados do Censup já apresentados; e ambas devam ser controladas (Art. 46 da Lei 10.870/04), não se pode esquecer que o quantitativo de IES privadas é superior, o que gera uma preocupação maior com esta categoria administrativa.

Já a terceira torna notória a preocupação com a eficácia e a efetividade, sendo a primeira voltada à instituição e a segunda ao contexto, demonstrando o cuidado que se deve ter com os resultados e com as demandas do ambiente externo. No entanto, preocupa a ausência da palavra eficiência, pois sabe-se que otimizar a utilização de recursos pode ser uma forma inclusive de controlar a expansão, o que atenderia à segunda utilidade do Sinaes.

Por fim, a quarta reforça a preocupação com o papel da IES na sociedade ao buscar aprofundamento dos seus compromissos e responsabilidades. Isto, pois, a educação no Brasil é vista como um bem público, garantido à sociedade pelo Art. 6º do capítulo II da CF (BRASIL, 1988). Assim sendo, cabe ao MEC, via Sinaes, assegurar que as instituições que

atuam neste campo entendam sua missão pública, se comprometam com a democracia e respeitem a diversidade, sem abrir mão da sua identidade. Diferente da realidade norte americana, na qual, como reforçado pelo professor da Universidade de Boston no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d), a educação é: “considerada um bem privado e os estudantes assumem seu ônus”.

Especialmente para os Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), já é possível encontrar esforços com o intuito de desenvolver “um sistema de gestão integrado com todos os segmentos e processos, que caracterizam e reforçam a missão das IFES do país” (MORAIS e SILVA, 2011, p. 106). A proposta das autoras consiste num modelo de avaliação da prática gerencial, considerando a integração planejamento e orçamento; em função de cinco dimensões: eficiência, eficácia, efetividade, equidade e consistência dos dados.

Em síntese, as quatro formas de utilização do Sinaes são capazes de detalhar dois dos três papéis do MEC, mas não contemplam a avaliação. Neste sentido, sabendo que “a articulação entre os processos de avaliação e de regulação é imprescindível, pois as informações produzidas pelas atividades avaliativas alimentam e fundamentam as decisões no âmbito da regulação” (VERHINE, 2015, p. 616), como dito anteriormente, segui com a pesquisa em busca de dados para então entender as métricas utilizadas por este sistema que prevê ciclos avaliativos trienais.

Numa visão simplificada do processo, pode-se dizer que: no primeiro ano, os estudantes realizam a prova; enquanto que, no segundo ano, são divulgados os resultados; e, no terceiro ano, são realizadas as visitas *in loco* para renovação/reconhecimento dos cursos avaliados por este ciclo. Portanto, a proposta é “baseada numa concepção de avaliação e de educação global e integradora” (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 208).

Para isso, a contagem dos anos tem como referência o Exame Nacional de Avaliação de Desempenho do Estudante (Enade), visto que todos os cursos superiores são contemplados, porém em anos distintos, sendo considerados três grupos: verde, azul e vermelho, segundo o Art. 33-E da Portaria Normativa MEC nº 40 (MEC, 2007). Dessa forma, a cada ano determinadas áreas do conhecimento são contempladas com a avaliação.

No Quadro 12 constam os grupos, seus respectivos cursos e os anos em que seus ciclos foram concluídos até o momento. O Ano III marca o momento em que todos os cursos passaram pelo processo, o que irá acontecer em 2018. Enquanto isso, os dados são atualizados

anualmente a fim de incorporar as avaliações realizadas nos diferentes ciclos, permitindo acompanhar a evolução das IES por meio dos seus estudantes e oferta de cursos.

Quadro 12. Cursos por ciclo avaliativo

Ano	Grupo	Cursos	Ciclos concluídos
I	Verde	Bacharelados nas áreas de Saúde, Agrárias e áreas afins; Curso Superior em Tecnologia (CST) dos eixos: Ambiente e Saúde, Produção Alimentícia, Recursos Naturais, Militar e Segurança.	2010 2013 2016
II	Azul	Bacharelados nas áreas de Ciências Exatas e áreas afins; Licenciaturas; Curso Superior em Tecnologia (CST) dos eixos: Controle e Processos Industriais, Informação e Comunicação, Infraestrutura e Produção Industrial.	2011 2014 2017
III	Vermelho	Bacharelados nas áreas de Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Humanas e áreas afins; Curso Superior em Tecnologia (CST) dos eixos: Gestão e Negócios, Apoio Escolar, Hospitalidade e Lazer e Produção Cultural e Design.	2012 2015

Fonte: adaptado de MEC (2007)

No que se refere ao processo, na publicação do Inep foram encontradas sete etapas que o compõe, sendo as mesmas replicadas na Figura 13. O estranhamento ficou por conta da ausência do detalhamento de cada estágio, que só foi possível realizar após o cruzamento dos dados das diferentes fontes consultadas, conforme será compartilhado.

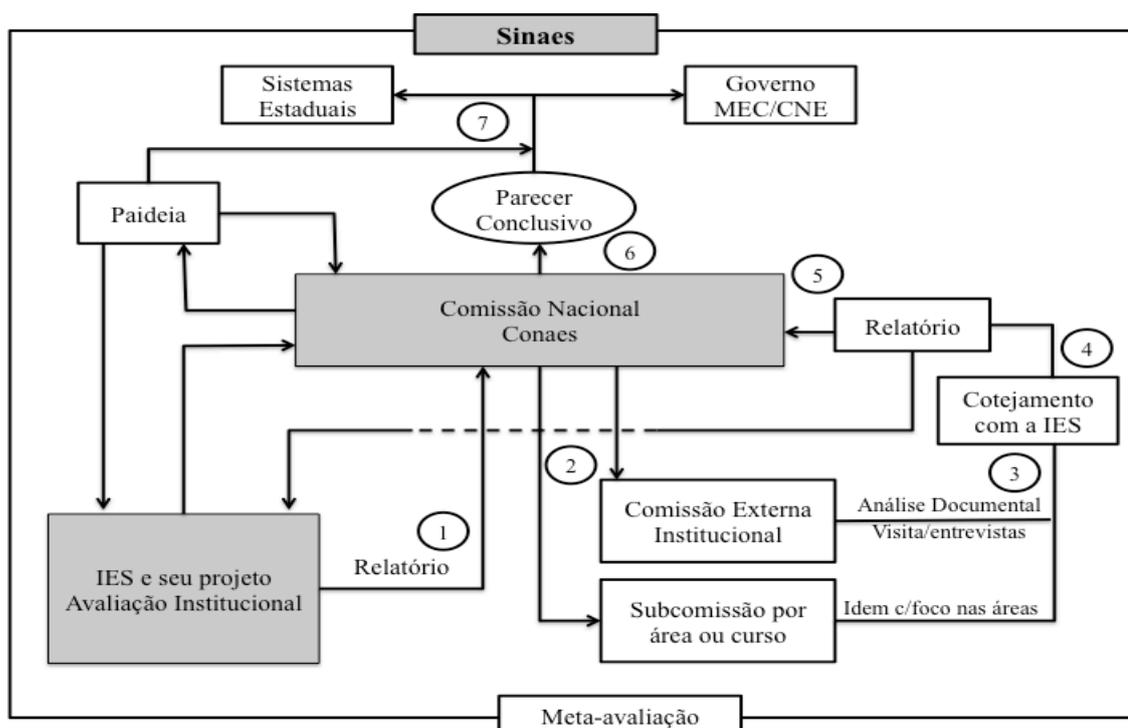


Figura 13. Meta-avaliação do Sinaes

Fonte: Inep (2009, p. 103)

A primeira etapa, segundo o esquema do Inep, é a auto-avaliação institucional, implementada por avaliadores internos; enquanto que as demais contam com equipes externas à instituição de ensino. No entanto, exatamente por se tratar de um processo cíclico, o representante do Banco de Avaliadores do Sinaes (Basis) no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d), questionou se existe um ponto de partida: “falou-se aqui da auto-avaliação como ponto de partida, eu pergunto, qual seria o ponto de chegada? Não tem, sabe, eu acho que é algo contínuo e constante. [...] todo o ciclo ele se auto-alimenta e retro-alimenta”.

Então, independente de ser ou não a primeira etapa, este momento contempla “um amplo balanço que cada instituição deve fazer para conhecer-se mais profundamente, refletir sobre suas responsabilidades, seus problemas e potencialidades, enfim, planejar e estabelecer metas para melhorar a qualidade em todas as dimensões institucionais e educativas” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 819). Na prática, os achados demonstram que é possível melhorar neste quesito, com as IES se apropriando desse instrumento como forma de promoção da cultura de avaliação, desde que os critérios sejam baseados nos “usuários”, para então usufruir do objetivo proposto para o relatório que é, segundo a Lei 10.861 (BRASIL, 2004a):

[...] identificar o perfil da IES e o significado da sua atuação considerando 10 dimensões, a saber: 1) missão e Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); 2) políticas e suas respectivas operacionalizações para o ensino, pesquisa e extensão; 3) responsabilidade social da instituição; 4) comunicação com a sociedade; 5) políticas de pessoal (acadêmico e administrativo); 6) organização e gestão da instituição (funcionamento e participação do colegiado); 7) infraestrutura física; 8) planejamento e avaliação (eficácia da auto-avaliação); 9) políticas de atendimento aos estudantes; e 10) sustentabilidade financeira. (Art. 3)

Para coordenar a auto-avaliação, segundo o Art. 10 da Portaria n. 2.051, de 9 de julho de 2004 (BRASIL, 2004b), e atender às solicitações do Inep, cada IES deve constituir sua Comissão Própria de Avaliação (CPA), conforme Art. 11 da Lei 10.861 (BRASIL, 2004a). A atuação da CPA deve ser autônoma e contar com representantes: da comunidade científica (corpo docente, discente e técnico-administrativo) e da sociedade civil organizada; mas sem maioria absoluta por parte de qualquer segmento, como destacado pelo parágrafo 2, inciso I da Portaria supracitada.

Logo, cabe a CPA apresentar o relatório contendo a Projeto Pedagógico Institucional (PPI) para a Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Conaes). Tal documento, conhecido como Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), possui um roteiro geral com

nove itens, incluído no Anexo A. Assim, além do PPI, no PDI a IES deve apresentar: o perfil institucional; o cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e dos cursos; o perfil do corpo docente; a organização administrativa da IES; as políticas de atendimento aos discentes; a infra-estrutura; a avaliação e do acompanhamento do desenvolvimento institucional; e os aspectos financeiros e orçamentários.

Na prática, há quem acredite que tal esforço representa somente gasto de papel, o que foi contestado pela representante da CPA e integrante da CTAA/Inep no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d): “essa fala de que a CPA está para gastar papel pode ser real nas instituições que não enxergam a avaliação como um processo que mobiliza pra qualificação permanente da IES. [...] É de decisão da instituição se a CPA vai ser gasto de papel ou se ela vai ser estratégica”.

Dessa forma, segundo a proposta, a ideia é “contribuir para a melhora institucional e social. Por isso, a avaliação deve ser um processo global e contar com a participação comprometida de professores, estudantes e técnicos, além de representantes da comunidade externa” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 820). No entanto, somado ao exposto, a prática reserva alguns obstáculos, dentre os quais, estudos junto aos membros da CPA destacam: “(i) dificuldades em promover a participação social no âmbito da CPA; (ii) dificuldades em viabilizar a atuação autônoma da Comissão; e (iii) pouca clareza quanto à relação entre a CPA e o processo de regulação” (CARNEIRO e NOVAES, 2008, p. 730).

O fato é que “as IES preocupam-se mais com os efeitos regulatórios decorrentes da avaliação do que com os benefícios que os resultados da sua auto-avaliação podem oferecer para o planejamento e o desenvolvimento institucional” (RIBEIRO, 2015, p. 158). O que reforça a perspectiva de que na prática a avaliação é adotada de forma somativa e não formativa como se propunha e pode ser evidenciado no trecho a seguir:

[...] a administração de questionários de auto-avaliação se tornou uma formalidade rotineira do processo de avaliação institucional, sem que dela resultem melhorias no ensino. Em vez de se instaurar uma cultura avaliativa de auto-regulação institucional, como é preconizado pelo legislador, instala-se um ritual de avaliação em que são utilizados instrumentos e procedimentos avaliativos, porque assim está determinado. (BETTENCOURT e SÁ EARP, 2017, pp. 21-22).

Além disso, as IES não aderem ao processo de forma voluntária, mas sim compulsória. Isto, pois, no Brasil, as IES públicas e, especialmente, as privadas precisam de autorização para funcionar, seguida do reconhecimento das suas atividades e da constante renovação de

reconhecimento, na medida em que o mesmo tem validade temporária (Art. 46 da LDB). Então, ainda que a avaliação proposta pelo Sinaes inclua os avaliadores internos em sua proposta, há de se questionar se o fato de ser guiada por parâmetros externos não impacta ou até mesmo anula esta participação, além de dificultar seu envolvimento, como percebido.

No que concerne ao Conaes, a mesma Lei estabelece as atribuições desta comissão e sua composição com 13 representantes: um do Inep, um da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Capes, três do MEC, três das Instituições de Ensino Superior, sendo um docente, um discente e um técnico-administrativo nomeados pelo Presidente da República; e cinco notórios saber científico, filosófico e artístico indicados pelo MEC, segundo o Art. 7.

Na proposta consta que além de analisar o PDI entregue pela IES, a Conaes seria responsável por “coordenar e supervisionar o Sinaes” (INEP, 2009, p. 107), criando padrões e tratando a diversidade. Ao MEC caberia rever e aprovar ou não todas as recomendações da Conaes. Portanto, o papel de supervisão do MEC não seria delegado, mas sim compartilhado em parte com a Conaes via Secretaria e Supervisão da Educação Superior (SERES), diferente da avaliação que é executada pelo Inep sob administração indireta do MEC, conforme Figura 9.

Na prática, um fragmento do discurso do presidente da Conaes no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d) levantou dúvida com relação a participação efetiva da comissão no processo, pois o mesmo admitiu que ao assumir o cargo fez a seguinte pergunta às demais entidades (SERES, SESu e Inep): “a Conaes é para valer ou não é para valer? E ouviu dos três: era para valer”. Como explicação foi dito que a Conaes não vinha participando dos eventos, sendo tratado como um órgão à parte do processo até então.

Na sequência é iniciada a avaliação externa, na qual a Conaes deveria definir e treinar as pessoas que participarão da Comissão Externa Institucional e a Subcomissão que irá operar por área ou curso de uma forma mais específica, se necessário. De acordo com o Art. 6 da Lei (BRASIL, 2004a), a Conaes seria responsável por: “propor e avaliar métodos de avaliação institucional e estabelecer parâmetros para análises dos relatórios e opiniões”, o que na prática vem sendo feito pelo Inep.

É o Inep, por meio da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES) que treina os avaliadores *ad hoc* cadastrados no banco, em que docentes interessados se candidatam

acessando o sistema e inserindo dados como: informações pessoais, acadêmicas e profissionais. A participação de tais profissionais, segundo os mesmos, “promove significativa relação entre a sociedade e a instituição de educação superior, no sentido de constituir um debate significativo que versa sobre a consolidação do Sinaes” (FRANCISCO *et al.*, 2012, p. 870). Recentemente, a possibilidade de realizar os treinamentos na modalidade à distância levou a ampliação desse Banco, como mencionado pela representante da DAES/Inep no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d).

O desafio está em conciliar o padrão de trabalho a ser seguido com a flexibilidade necessária ao processo, para que seja capaz de acompanhar a dinâmica da educação, o que exige um perfil específico de avaliador. Sendo assim, a fim de compreender o grau desta flexibilidade, antes de tratar a postura do avaliador, foi analisado e compartilhado o instrumento utilizado para este fim, vide Anexo B. Nota-se que, diferente do PDI, o instrumento de avaliação externa não trabalha com um roteiro geral, mas sim com campos a serem preenchidos, incluindo conceitos que precisam ser dados a cada dimensão respeitando o peso que possuem na avaliação, conforme Tabela 1. Dessa forma, algumas inconsistências persistem em relação a Lei, que tem preocupação com a promoção da diversidade e o atendimento das demandas sociais.

Tabela 1. Peso de cada dimensão avaliada na IES

Dimensão	Peso
1. A missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)	05
2. A política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas normas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades.	30
3. A responsabilidade social da Instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural.	10
4. A comunicação com a sociedade.	05
5. As políticas de pessoal, de carreiras do corpo docente e corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho.	20
6. Organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios.	05
7. Infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação.	10
8. Planejamento e avaliação, especialmente em relação aos processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional.	05
9. Políticas de atendimento aos estudantes.	05
10. Sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior	05
TOTAL	100

Fonte: Adaptado de Inep (2009, pp. 175-176).

Olhando somente os pesos de cada dimensão na avaliação externa nota-se que o maior: 30%, está em pesquisas; seguido da política de pessoal, com 20%. A responsabilidade social aparece com o terceiro maior peso assim como a infraestrutura, ambos com impacto de 10% na avaliação; enquanto os demais refletem em 5% do resultado. Então, ainda que se possa levantar questões quanto aos pesos, considerando as próprias Leis supracitadas, o fato é que o instrumento não permite tanta flexibilidade quanto a dinâmica da educação requer.

No que tange ao perfil do avaliador, o instrumento demonstra espaço para interpretações, reforçando que a ideia não é simplesmente fazer o *check-list*; portanto, como dito pelo representante do Banco de Avaliadores do Sinaes (Basis) no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d) o avaliador deve ser mais do que um mero “preenchedor de listas”, sem deixar de manter a ética necessária a qualquer processo avaliativo, conforme pode ser constatado no fragmento do seu discurso reproduzido a seguir.

Se a gente muda o instrumento e deixa... transforma em algo totalmente objetivo, com métricas definidas o papel do avaliador vai ser fazer o *check-list* e acho que esse não deve ser o objetivo. O avaliador tem que ter um olhar para além do papel. Ele tem que entender a IES arrumada, né? Bem preparada para receber a comissão mas o avaliador tem que ter essa visão para além do que ‘tá’ no papel. Eu acho que é nesse momento do relatório que ele vai trazer para o sistema as informações necessárias para a melhoria da qualidade. [...] A IES, o curso se prepara para apresentar uma coisa que não é o que se faz no dia a dia. E o avaliador tem que ter esta percepção e esse olhar diferenciado. Não como um mero ‘preenchedor’ de lista.

A participação do Inep na avaliação é intensa a ponto de hoje o mesmo contar com uma estrutura dedicada a este processo, composta por um assistente do gabinete e três coordenações, que seguem a preocupação do Sinaes em avaliar: IES, Cursos e estudantes, vide Figura 14. A papel da Assessoria do gabinete é manter o contato direto e constante entre a Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES) e a presidência do Inep.

Em relação às coordenações, de forma sucinta, tem-se a Coordenação-geral de avaliação de cursos responsável por operacionalizar a avaliação *in loco* e a cooperação internacional. Já a Coordenação-geral do Enade tem seu trabalho voltado à concepção pedagógica dos instrumentos, capacitação das equipes e gestão do Banco Nacional de Itens (BNI), sendo itens compreendidos como questões. Enquanto que a Coordenação-geral de controle de qualidade tem dois viéses bem distintos de atuação: um é a gestão do exame e a outro os indicadores de qualidade.

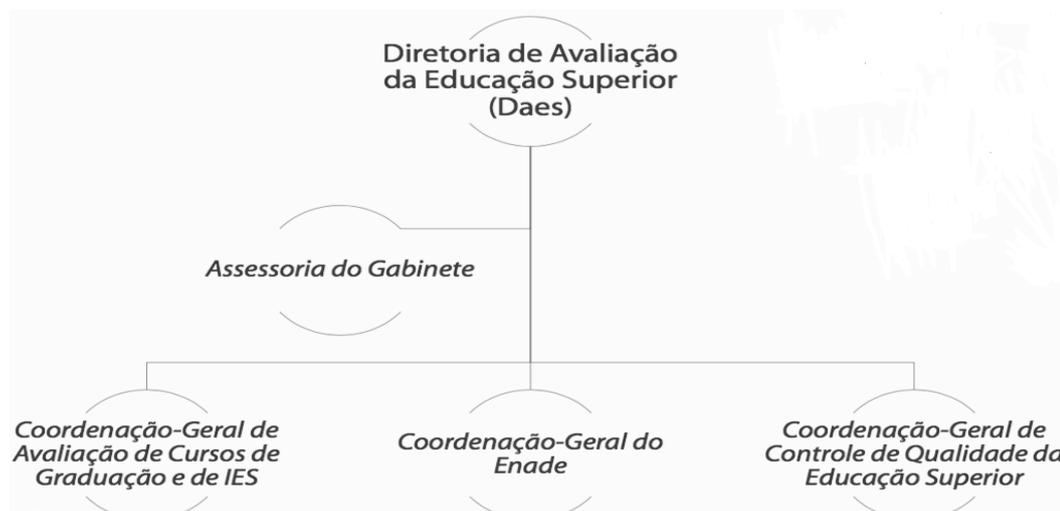


Figura 14. Estrutura organizacional da Diretoria de Avaliação da Educação Superior no Inep (DAES/Inep)

Fonte: Inep (2017b)

Na prática a avaliação *in loco* não se inicia no Inep, como esclarecido pela Coordenadora Geral da Avaliação *in loco* do Inep no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d). Ao invés disso, a demanda chega da SERES e volta com um relatório de avaliação produzido pelos avaliadores como um referencial para as decisões regulatórias, demonstrando cumprimento da legislação, mas não mencionando em momento algum qualquer participação da Conaes nesse processo.

A decisão quanto ao número de comissões que deverão ser formadas, segundo o documento do Inep (2009) ficaria a cargo da Conaes em função do grau de complexidade da instituição. Em instituições complexas seria sugerida a constituição de várias comissões, atendido o critério de áreas do conhecimento; enquanto que as menos complexas poderiam contar com uma ou duas comissões. De qualquer forma todos os participantes são escolhidos no Banco de Avaliadores do Sinaes (Basis). Ainda assim, alguns problemas surgem, como relatados pela Coordenadora Geral da Avaliação *in Loco* do Inep no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d) e fragmentos do seu discurso reproduzidos a seguir.

Os avaliadores, eles trabalham de forma voluntária. É decisão do avaliador fazer parte do banco ou não. Mas também a dificuldade, e a gente entende os compromissos externos, mas a designação acontece conforme a disponibilidade informada. E isso tem sido difícil de ser cumprido. [...] Nós podemos fazer tudo da melhor forma possível na nossa avaliação. Se a gente não tiver um banco que cumpra com a suas disponibilidades. Com avaliadores que estejam ali preparados para irem às instituições fazerem suas visitas. Não adianta que a gente não consegue

só com o nosso empenho interno fazer com que esse processo chegue ao final com a melhor forma possível.

Portanto, mesmo com todos os cuidados, novamente é ressaltada a questão do perfil do avaliador e do comprometimento que o mesmo precisa ter. Aliás, por mais que sua adesão seja voluntária, seu trabalho é remunerado e exige uma logística complexa para fazer com que esteja presente nos dias pré-definidos na IES que deve ser avaliada, evitando gastos públicos desnecessários.

A seleção da Comissão e/ou subcomissão fica por conta da Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA), que também atua como instância recursal, tratando as discordâncias apresentadas pelas instituições de ensino após a visita. De qualquer forma, os nomes selecionados precisam ser homologados pelo Ministro da Educação, sendo os selecionados chamados de acordo com o perfil de avaliadores necessário.

Assim, a Comissão e Subcomissão, se constituída, vão a instituição de ensino superior para analisar a realidade da mesma, tendo como base o relatório apresentado pela IES ao Conaes, na primeira etapa (ou seria ao Inep, como demonstra a prática?). Neste caso, é de responsabilidade da comissão e/ou subcomissões analisar todos os documentos, realizar visitas para checar as instalações e conduzir entrevistas com o quadro social (conselhos, gestores da IES, professores, estudantes, etc.) tratando as 10 dimensões presentes em seu instrumento já mencionado e compartilhado no Anexo B. Enquanto isso, na IES,...

... a visita é precedida por uma ampla mobilização no sentido de organizar a documentação, os planos institucionais, os projetos pedagógicos, as instâncias coletivas de decisão e de ação institucional e tantas outras dimensões implicadas na avaliação. Nesse período e também durante e após a visita, a comunidade acadêmica aprofunda o conhecimento sobre a legislação educacional, sobre os instrumentos de avaliação, sobre os critérios de qualidade acadêmica. (GIOLO, 2008, p. 854)

Em suma, apesar de “onerosa em termos financeiros, de estrutura logística e, principalmente, de quantidade e qualificação de recursos humanos” (*op cit.*, p. 855), nas IES a visita gera mobilização e leva os atores envolvidos a se informarem mais do processo avaliativo. Situação esta não vivenciada pelas instituições consideradas de qualidade, nas quais a visita passou a ser dispensada, em função da equipe de trabalho reduzida e dos custos gerados.

Na etapa seguinte, a Comissão e Subcomissão deve preparar um relatório baseado no instrumento (Anexo B) não só com a descrição física da IES, mas também com propostas

consistentes de mudanças, considerando o Art. 6 da Lei (BRASIL, 2004a) que informa ser papel da Conaes: “formular propostas para o desenvolvimento da IES”, o que na prática é feito pelo Inep. A Comissão apresenta este documento a CTAA, no próprio Inep, para que a mesma atue junto a IES na instância recursal, como mencionado, momento em que a instituição de ensino pode apresentar evidências que questionem informações contidas no documento.

Ainda que tal procedimento leve a imaginar a indução da “qualidade Inep”, estudos que analisam tal documento afirmam que “as observações nele contidas não acrescentaram, para nenhuma das dimensões avaliadas, qualquer juízo ou apreciação que pudesse induzir à proposição de políticas acadêmicas para buscar introduzir mudanças visando o seu aprimoramento institucional” (PEIXOTO, 2011, pp. 33-34). O que reforça os achados relacionados à prática referentes à auto-avaliação e à cultura de avaliação. Não obstante, vale compartilhar um fragmento do discurso da representante da CPA no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d), que reforça a necessidade de induzir a avaliação.

Se o coordenador não tem momentos de capacitação, de como olhar para esse resultado e como olhar pro seu projeto pedagógico e junto com o NDE (Núcleo de Docente Estruturante) fazer a reflexão, por si só isso não acontece. Isso não são processos automáticos, são processos que exigem uma indução permanente interna, um acompanhamento, um monitoramento interno, seja por quais ferramentas que se tenha. Seja indicadores... acompanhamento por indicadores.

Seguindo neste linha de raciocínio, o representante do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) no mesmo evento ressaltou: “dentro da correria da operação, da instrumentalização do nosso sistema, nós esquecemos de uma dimensão extremamente importante [...] que são as pesquisas que podem direcionar, que podem gerar documentos”. Em outras palavras, esclareceu que de nada adianta ter um rico banco de dados se não tiver profissionais capazes de transformá-los em documentos orientadores para as IES, permitindo que esta promova melhorias efetivas baseadas em tais encaminhamentos.

A etapa seguinte acontece no máximo 30 dias após a visita da Comissão Externa e deveria ser marcada pela entrega do relatório ao Conaes, mas na prática é entregue ao MEC. Vale destacar que este documento deveria “não só fornecer as bases para informação da população, como também assessorar o MEC e suas diversas instâncias (Estadual, Distrital e Municipal) nas funções de supervisão, regulação e demais políticas de Educação Superior”

(INEP, 2009, p. 117), sendo considerado por isso importante no processo. O que explica as críticas dos envolvidos quanto à sua subutilização.

Em seguida deveria ser feita a consolidação do relatório final pela Conaes. Na prática, os achados permitem inferir que este fechamento é feito pelo próprio Inep. Lembrando que na proposta inicial do Sinaes, consta que este relatório final deveria apresentar evidências da IES e informações do Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (Paideia). Neste sentido, o Paideia deveria fornecer o contexto necessário para a avaliação a todos os atores envolvidos: a IES, a Conaes e os sistemas estaduais e o próprio governo, sendo aplicado: “a grupos amostrais de estudantes, em diferentes momentos do percurso (pelo menos dois) e no intuito de obter informações e proceder a análises sobre a evolução dos processos educativos, mas especificamente em relação às inovações” (*op cit*, p. 122).

No entanto, o Paideia não conseguiu apoio do Congresso e acabou por ser substituído pelo Exame Nacional de Avaliação do Desempenho do Estudante (Enade), que se tornou, por força de Lei (BRASIL, 2004a), componente curricular obrigatório aos cursos de graduação aplicado aos estudantes durante o último ano destes cursos. Neste caso, caberia ao Conaes, segundo o Art. 6 desta Lei, submeter ao MEC a lista de cursos e quais estudantes poderiam fazer o Enade. Ao Inep caberia decidir quais estudantes fariam o exame e informar a lista de estudantes selecionados para as IES. Assim, ainda que sem focar a inovação, o Enade manteria a preocupação com a evolução do processo educacional baseado na performance dos estudantes, conforme previsto na Lei.

Em se tratando da prática, os achados permitem inferir que todo o processo é realizado pelo Inep, ou mais especificamente pela DAES. De qualquer forma, tem como ponto de partida as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN), inclusive, a própria Coordenadora Geral do Enade no Inep afirma no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d) que o Enade deve “apresentar um instrumento de avaliação que converse com o que havia sido anunciado pelas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN), que por sua vez precisam estar associadas aos projetos pedagógicos dos cursos”. O que passa a ser um obstáculo na avaliação dos cursos com DCNs desatualizadas ou sem DCNs, realidade esta última de todos os Cursos Superiores em Tecnologia.

As DCNs constam na Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996) em seu Art. 9, e ainda que tratem somente os níveis infantil, fundamental e médio, vem sendo utilizada

especialmente nos cursos de graduação. Nela consta a proposta de construção em regime de colaboração entre: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para definir “competências e diretrizes que nortearão os currículos e os seus conteúdos mínimos”. Atualmente, como informado pelo representante do Conselho Nacional de Educação do MEC (CNE/MEC) no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d) as mesmas “estão saindo mais flexíveis, não são currículos mínimos, não são palavras de ordem, são orientações, são vetores. E, elas vão mexer com muitos conceitos rígidos que temos. Agora, como é que você avalia um alvo móvel?”.

Em seguida, a Conaes deve submeter seu parecer conclusivo aos sistemas estaduais e ao governo, o que na prática parece ser papel do Inep. De acordo com a Lei supracitada, é responsabilidade do Ministério da Educação tornar público e disponível o resultado da avaliação das instituições de ensino superior e de seus cursos, enquanto que suas instâncias ficam responsáveis por atividades específicas, como o Inep, por exemplo, que deve realizar a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes.

Vale notar que os sete passos apresentam vestígios das propostas que antecederam o Sinaes, a diferença está no fato de que, no lugar do questionário, a IES apresenta o PDI considerando 10 dimensões relacionadas: a sua finalidade, quadro social e infraestrutura. No entanto, a prática demonstra que a base para toda a avaliação foge do que seria proposto, que deveria considerar o relatório como base. Ao invés disso, passasse a considerar o desempenho dos estudantes como elemento central.

Além disso, o fato do Inep definir os padrões, não necessariamente com base no “usuário” gera dúvida acerca do viés gerado na análise do relatório. Em outras palavras, ainda que a IES preencha com informações fidedignas, no momento da checagem são considerados os critérios definidos pelos avaliadores externos; logo, “a autonomia universitária tende a se deslocar das instituições para os órgãos de controle e gestão dos sistemas educacionais” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 822), o que não é desejável numa avaliação formativa.

Em outras palavras, ainda que as etapas levem a pensar que as IES são responsáveis pelos resultados alcançados, na medida em que são elas que preenchem o relatório, não se pode ignorar o fato de que os padrões são os norteadores de todas as ações, até mesmo para fins de preenchimento do PDI. Além disso, considerando o ciclo avaliativo, vale lembrar que o mesmo se inicia com o Enade. As visitas *in loco* só acontecem no terceiro ano, quando o

resultado do Enade já foi divulgado, e as IES que alcançaram a qualidade desejada são dispensadas da visita.

No que concerne às dispensas, o Coordenador Geral do Controle de Qualidade do Inep esclareceu no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d) que: “por melhor que seja os indicadores eles não conseguem ser um retrato fiel da realidade. Portanto eles não conseguem substituir a avaliação *in loco*. [...] São formas distintas de se chegar numa mensuração de qualidade”. Além disso, o mesmo reconhece que atualizações são necessárias, mas ressalta que em função dos diversos *usos* que recebem, eles “pensam nesses indicadores com muito cuidado para não desarranjar toda uma estrutura de regulação e financiamento, por exemplo”. E aproveitou para informar que há no momento uma “discussão interna muito grande de propor uma cesta de indicadores (não trabalha com indicadores compostos)”, dando a possibilidade de utilizar outros indicadores de diversas naturezas, com diversos enfoques, para seus fins específicos.

Ainda assim, o fato é que, como colocado pelo representante do Conselho Nacional de Educação do MEC (CNE/MEC) no mesmo evento: “se eu for fazer indicadores praquilo que você já pré-fixou que é a sua ideia. Eu ‘tô’ criando escada para chegar no seu muro, não é isso que eu quero. Eu quero escada para que o estudante cresça, para que a sociedade cresça”. Então, vale perguntar: cadê a promoção da diversidade? Cadê o atendimento às demandas sociais, como previsto na Lei? Cadê a visão global e integradora prevista para o Sinaes?

Especificamente em relação ao processo, é possível imaginar que na prática existe uma etapa inicial não mencionada, na qual os parâmetros são definidos para depois seguir com o passo a passo da proposta detalhado por meio do fluxograma presente na Figura 15, com destaque para cada etapa e respeitando os achados na publicação do Inep (2009) e na legislação. O que difere da prática em dois aspectos: primeiro em relação ao momento inicial do ciclo que é marcado pelo Enade e não pelo PDI; e, segundo, pela participação efetiva da Conaes, questionada inicialmente pelo seu próprio presidente, como compartilhado anteriormente.

Considerando que as indagações se voltam novamente às métricas utilizadas pelo MEC, via Sinaes, que combina instrumentos em momentos e contextos diferentes, considerando os estudantes, os cursos e as instituições, vale se aprofundar um pouco nessa instrumentalização. Assim, a apresentação dos instrumentos propostos será breve, mantendo a visão holística necessária para desenvolver a avaliação do Sinaes. Isto, pois, ao buscar saber como e o que é

medido e para quem a pergunta antecede qualquer definição quanto ao instrumento a ser utilizado para fins de coleta de dados.

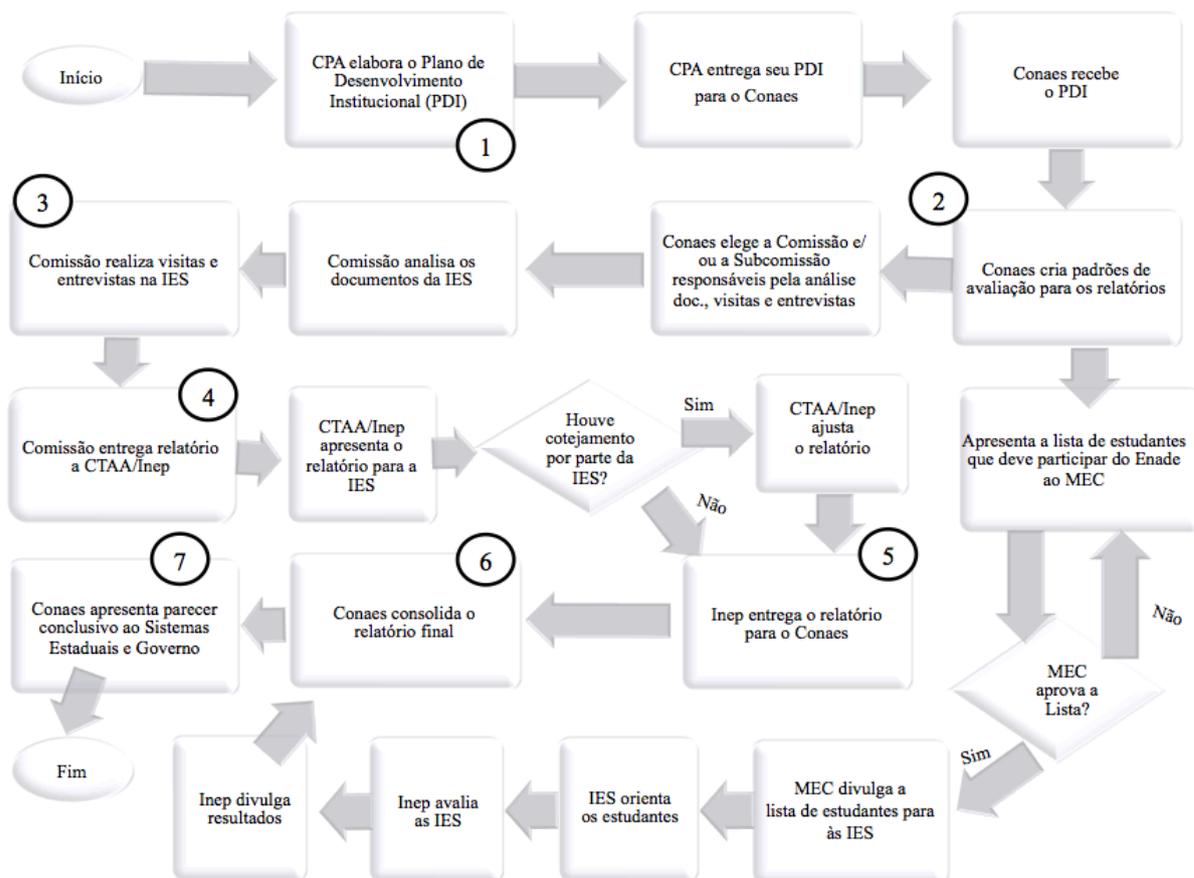


Figura 15. Fluxograma do Sinaes

Começando pelos estudantes, sabe-se que na proposta estes seriam listados junto aos seus cursos pela Conaes, sendo a lista submetida ao MEC e, posteriormente, escolhidos pelo Inep, que informaria às IES os selecionados. Diz-se na proposta, pois na prática não se percebe a atuação da Conaes neste procedimento. O importante é que tal amostra realiza a prova que contempla 40 questões, das quais 30 de parte de formação específica do curso (27 de múltipla escolha e três discursiva); e 10 da parte de formação geral (oito de múltipla escolha e duas discursivas). Dessa forma, espera-se que o Enade seja capaz de:

[...] aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento. (BRASIL, 2004a, parágrafo 1)

Para tanto, o processo de construção do instrumento é complexo e envolve um grande número de pessoas e recursos, sendo necessário contar com, além dos elaboradores de questões, uma equipe de docentes junto ao Inep, denominada Comissão de Assessoramento Técnico (TREVISAN *et al.*), para garantir que o padrão seja mantido e que seja preservada a memória das discussões de cada uma das 88 áreas avaliadas, como constatado no fragmento do discurso do Coordenadora Geral do Enade do Inep no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d), reproduzido a seguir.

Composto por docentes, que é o grupo da Comissão de Assessoramento Técnico, a CAT, que vem então contribuir de uma forma mais específica para pensar o padrão desse processo de elaboração de instrumento. Que vejam, se somos milhares de docentes elaborando itens, com diferentes entendimentos sobre o processo avaliativo, por mais que nós busquemos compor na capacitação o entendimento de que a avaliação proposta pelo Enade precisa olhar para aquilo que as diretrizes curriculares nacionais (DCN) propõe em termos de avaliação do perfil do egresso, avaliação das competências para a sua atuação no cenário profissional e também a avaliação de objetos de conhecimento que vão mobilizar todos esses conhecimentos, não seria possível pensar que o item chegaria ao Inep totalmente pronto para ser inserido num instrumento. Então, esta equipe técnica e pedagógica que atua com as comissões assessoras de área ao instituir aquilo que se espera do instrumento por área. Essa equipe acompanha a capacitação para elaboração de itens e essa equipe também preserva toda a memória das discussões por área e todo o entendimento do que seria adequado propor como estrutura de itens para esses instrumentos.

Ainda assim, em se tratando de um método quantitativo, não se pode esquecer da importância da validade do instrumento. Ainda que esta não seja relacionada ao teste, mas sim ao score, como explica a professora da área de educação e psicometrista chamada para palestrar no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d). Segundo ela, “um teste válido não é mais aquele teste que mede o que se propõe a medir. Um teste válido é aquele que seus scores são válidos pra tomar as decisões com base nele que era o propósito daquela medida”. Neste sentido, a mesma afirma que: “não conseguiu ainda encontrar relatórios das exigências de validade dos indicadores utilizados no Brasil”, ressaltando a importância do embasamento teórico. Fato este reforçado pelo responsável pelos indicadores no Inep, no mesmo evento, ao afirmar que: “era algo que a gente também não se preocupava. Nós temos equipes distintas: uma que cuida do instrumento, outra que cuida do resultado. E, pra gente de indicadores, não saber do processo de coleta, não saber do processo de construção do instrumento é um problema” (Coordenador Geral do Controle de Qualidade do Inep).

No que tange aos resultados tem-se o conceito Enade que obedece à regra geral presente no art. 3º, Inciso X, parágrafo 3, da Lei do Sinaes, que prevê cinco níveis para cada conceito envolvido com a avaliação das instituições de educação superior, sendo os resultados iguais ou superiores a três considerados satisfatórios (Portaria Normativa n. 40/07, art. 33, parágrafo 2).

Assim, é considerada a curva normal, também conhecida como curva de Gauss ou Curva do Sino (*Bell Curve*) que recebe inúmeras críticas, pois coloca instituições heterogêneas na mesma faixa ao invés “de produzir mensagens que contribuam para esclarecer as características desses papéis e as orientações/encaminhamentos que pudessem ser assumidos pelas IES” (PEIXOTO, 2011, p. 32). Sem contar que, como explicado pelo Coordenador Geral de Qualidade do Inep no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d), nela “sempre teremos cursos a esquerda da média e a direita da média”.

Indo além, o representante da DAES/Inep explicita, no mesmo evento, que mesmo em casos de melhorias, na curva normal ela pode se tornar imperceptível, isto, pois, como o mesmo exemplifica: “suponha que você atinja a qualidade de todos os cursos. [...], todo mundo atingiu 80% na prova, só que com esse modelo que tem hoje, vai ter sempre um grupo 1, um grupo 5, um grupo... então uma hora esse modelo pode se esgotar”. E, o ex-presidente da Conaes esclarece que: “quando usamos a curva normal, podemos comparar instituições no momento do tempo, mas não comparar no decorrer do tempo, a gente não consegue comparar nossos resultados com resultados de outros países” o que dificulta qualquer indução da qualidade como consta na proposta do Sinaes.

Ainda assim, a proposta insiste que o resultado da avaliação da performance é confidencial, visto que a intenção não é criar *rankings*, de modo que as IES recebem somente as médias, que representam o conceito, e cada estudante sua nota individual. No entanto, foi “o próprio Ministério da Educação que, em setembro de 2008, divulgou um *ranking*” (BRITO, 2008, p. 850), o que se constitui um erro grosseiro como destacado pelo mesmo autor a seguir.

As provas de diferentes cursos não são comparáveis entre si. A única possibilidade de comparação é no componente de formação geral de um mesmo ano do exame. Por exemplo, é um erro grosseiro comparar as médias das notas de dois grupos de engenharia, pois, só o componente de formação geral e a parte comum das provas dos oito grupos de engenharia são comparáveis. Outro exemplo de erro grave é comparar as médias da pedagogia com as médias das notas obtidas pelos estudantes

da Escola Normal Superior, pois, embora ambas formem professores, são duas provas distintas, cuja matrizes foram elaboradas por comissões distintas e não têm em comum nem mesmo as questões de formação geral. (*op cit*, p. 847)

Em relação a média, caso esta seja inferior a três a IES pode sofrer as sanções previstas no Art. 46 da LDB. Cabe esclarecer que, para fins de classificação o conceito considerado é a faixa e não os valores contínuos encontrados; portanto, ao afirmar que as sanções cabem a resultados inferiores a três, os valores contínuos considerados são entre 0 (zero) e 1,945, excluindo este último. Em outras palavras, se o resultado da avaliação for 1,945, já pode ser considerado satisfatório, conforme distribuição das faixas presente no Quadro 13. Nesta lógica, todos os resultados iguais ou superiores a 1,945 são considerados iguais ou superiores ao conceito três; logo, não geram sanções.

Quadro 13. Distribuição dos conceitos na Faixa

Conceito (Faixa)	Conceito (Valor contínuo)
1	$0 \leq \text{Conceito} < 0,945$
2	$0,945 \leq \text{Conceito} < 1,945$
3	$1,945 \leq \text{Conceito} < 2,945$
4	$2,945 \leq \text{Conceito} < 3,945$
5	$3,945 \leq \text{Conceito} \leq 5$

Fonte: adaptado de Inep (2011)

Em se tratando dos cursos, tem-se o chamado Conceito Preliminar de Cursos (CPC), instituído pela Portaria n. 4, de 5 de agosto de 2008, contemplando além do conceito Enade; a diferença de desempenho entre ingressante e concluinte expressa pelo Indicador de Diferença de Desempenho Observado e Esperado, conhecido como IDD; as instalações e infraestrutura; o número e proporção de docentes mestres e de doutores; e o número e proporção de docentes com tempo parcial ou integral, como explicado pela nota técnica do Inep (2017c). Portanto, a titulação e a carga horária docente que são cobranças da própria Lei de Diretrizes e Bases em seu Art. 52 para as Universidades, é aqui ampliada a todas as organizações acadêmicas e conta com os dados do Censo da Educação Superior (Censup) para sua verificação.

Com relação ao IDD, implementado em 2005, quando os primeiros resultados do ciclo do Ano I foram divulgados, para fins de cálculo, em sua primeira década de existência contou com a inclusão dos ingressantes nas amostras do Enade. Estratégia esta alterada a partir de 2011, quando os resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), prova utilizada à nível nacional no processo seletivo dos cursos de graduação; passou a ser considerada, sendo os ingressantes excluídos do Enade a partir daquele ano.

A possível explicação para tal mudança foi relatada por um dos representantes da DAES/Inep no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d) por meio de um exemplo explicitado no fragmento do seu discurso a seguir, em que ele destaca: o alto volume de estudantes ingressantes que mudam de curso no primeiro ano, o fato do ciclo avaliativo não acompanhar os ciclos de cada curso, e o retrabalho com os estudantes que passam a ficar irregulares por não terem participado do exame, mas que acabam sendo inseridos num processo *próforma* que só gera custo.

A prova, ela tinha o ingressante e com esse embate da governança, da gestão do exame, a questão administrativa, a questão burocrática [...] qual o problema que foi surgindo? O primeiro ano dos estudantes na universidade, é um ano que tem muita mudança de curso, eles variam muito. [...] o índice em algumas universidades de mudança de curso é de 50%. Então, o estudante que fez a prova como ingressante num determinado ano, ele não fazia mais no outro, então o grupo era diferente. Mas não era só esse o problema. Uma questão importante que surgiu, que esse grupo que não ia fazer a prova... grupo que não ia mais fazer a prova, veja, ele entrava em janeiro... olha como é... isso eu vou pegar só esse caso. Ele entra em janeiro num curso, a prova é em novembro. No meio daquele ano ele mudou de curso [...] então quando ele chegava no final do ano ele não estava mais lá. Então ele não ia fazer a prova. Isso gerava uma coisa que não estava prevista, que é o estudante irregular. O estudante que não ia fazer, mas estava presente, ele se tornava o estudante irregular. Qual é a solução pra isso? Ele irregular, ele ficava pela legislação, ele não podia em algum momento se formar. [...] Ai o que que acontecia? Você estava gerando uma massa de estudantes irregulares que na questão do exame você tinha que fazer uma prova pra ele no ano seguinte, pra ele entrar assinar e se tornar regular perante a legislação. Agora olha só, a prova... não era mais, ele não podia fazer a prova dele, porque se ele era estudante de engenharia desse ano, ano que vem não tem engenharia, porque o ciclo já passou. E aí você fazia uma prova, pegava só a parte de formação geral e aplicava pro estudante. Na verdade eles só iam lá e assinavam, porque, o que você faria com aquilo? Então, assim... teve ano... o último ano que teve estudante, tinham 200 mil estudantes irregulares. Irregulares no sentido que eles não foram fazer a prova. Você gerava 200 mil provas de formação geral e 20% iam lá fazer isso. Então, essa... a... aí, o custo da prova começou a ter implicações graves, então, não só nesse meio período também o Enem começou a ter uma participação muito grande e aí tomou-se a decisão de retirar o ingressante e trocar a forma de calcular esses indicadores pra tentar valor agregado.

Dessa forma, o IDD não vem conseguindo ser efetivo como forma de “levar em consideração a bagagem anterior dos candidatos atribuindo-se uma espécie de *handicap* em que os concorrentes são nivelados pelas condições de ingresso e, dessa forma, propiciando que a disputa se dê em condições mais equilibradas” (BITTENCOURT *et al.*, 2008, p. 250). Inclusive, no que concerne à troca do Enade pelo Enem uma crítica foi destacada por uma professora ao tratar a validação dos instrumentos no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d), enfatizando que não é possível medir o valor agregado com instrumentos diferentes que medem coisas distintas, “porque os meus ingressantes não

são os mesmos, ou porque o que o Enem mede que é uma nota associada a ingressante ela ‘tá’ medindo não a mesma coisa que o Enade mede. Ela mede outra coisa”. Assim, ela explica que não necessariamente a IES que agrega mais é mais importante, segundo ela “depende do nível do estudante, mas tem que se chegar num patamar de um profissional competente com determinadas características”.

Já as avaliações das IES como um todo receberam mais atenção a partir de 2008, quando todos os ciclos já haviam sido iniciados e o referente ao Ano III já tinha divulgado seus resultados. Assim, foi criado o Índice Geral de Cursos (IGC), instituído pela Portaria n. 12, de 5 de setembro de 2008, a fim de “expressar, em um único número, a qualidade de todos os cursos de graduação, mestrado e doutorado de uma Instituição de Ensino Superior” (BITTENCOURT *et al.*, 2009, p. 667).

Para fins de cálculo do IGC são considerados: CPC e as avaliações realizadas pela Capes em relação aos cursos de pós-graduação, que mesmo não sendo foco desse estudo, aparenta apresentar distorções em sua prática, como pode ser constatado nas conclusões de estudo específico deste processo reproduzida a seguir.

A necessidade de atender aos critérios do sistema Capes, aliada ao fantasma da desqualificação, da exclusão e pressão sofridas pelos que não conseguem atingir a maximização dos pontos Qualis, gera competição entre os Programas e entre os seus pares, acarretando abalos para a saúde física e mental do indivíduo. Apesar do modelo utilizado pela Capes ter contribuído para o avanço da pós-graduação no Brasil, sugere-se a reflexão dos critérios utilizados para avaliação dos Programas de pós-graduação *stricto sensu*, visando maior integração do processo ensino e pesquisa nas instituições de ensino superior, a revalorização da docência, e o favorecimento da produção democrática e integralizada da pesquisa pelos docentes. (NASCIMENTO e SALVÁ, 2013, p. 14).

De qualquer forma, o representante da Secretaria de Regulação de Supervisão da Educação Superior do MEC (SERES/MEC) explicou no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d) que: “originalmente o CPC e IGC foram concebidos para serem usados apenas nas decisões da SERES para dispensa de visita *in loco*, [...] mas seu uso foi desvirtuado ao se utilizar para definir medidas restritivas “cautelares” para as IES com base em seus resultados”, utilização esta que pode ter ajudado a desvirtuar a proposta do Sinaes na prática.

Em suma, as métricas utilizadas pelo MEC, via Sinaes, para julgar o valor e mérito da educação superior no Brasil demonstram que para seguir a proposta é necessário consolidar os resultados obtidos pelos estudantes, cursos e instituições. De modo que, “todos os indicadores

são válidos, mas é o conjunto deles que pode, ainda que de forma incompleta, mostrar uma IES e como ela contribui para com a sociedade” (BRITO, 2008, p. 850). Diz-se incompleta, exatamente por não contemplar todas as demandas do “usuário”, como já constatado. Assim, acaba por excluir do processo instituições de alta performance, por exemplo, como reforçado pelo representante da Secretaria do Ensino Superior do MEC (SESu/MEC) no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d), conforme fragmento do seu discurso a seguir.

Nosso sistema é relativamente complexo, sofisticado, pesado, dispendioso, mas, os resultados ainda são aquém do que deveriam ser. [...] exemplos de que eu posso fazer essa afirmativa sem medo de errar. [...] as instituições de alta performance não tem nada haver com o nosso sistema de avaliação de instituição e de curso superior, elas vivem completamente a margem desse sistema. Uma das razões pra isso é que as instituições de alta performance estão ligadas a certos aspectos da atividade da educação superior, por exemplo, da produção de conhecimentos que não tem medida alguma no sistema de avaliação. [...] então eu queria dizer com isso que não interessa qual seja a produção acadêmica, aquela que é vista nos *rankings* internacionais, por exemplo, de uma certa instituição de qualquer maneira, qualquer que seja sua produção, os nossos indicadores não a percebem. E portanto não haveria sensibilidade nessa instituição de alta performance ao nosso sistema de avaliação. Uma consequência importante disso é que a gente não consegue alcançar devidamente essas instituições, e eu diria, porque nós não sabemos diferenciar a avaliação regulatória mínima da avaliação de alta performance. Se nós não formos capazes de fazer isso, não seremos capazes de induzir o crescimento de instituições que tenham performance de classe mundial.

Para facilitar a compreensão dos insumos considerados pelos indicadores, mencionados ao longo do texto, na Figura 16 foi compartilhado o mapa mental utilizado por um docente para explicar aos estudantes a composição dos indicadores e apresentado por uma professora convidada no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d), destacando cada um e seus respectivos impactos no CPC, evidenciado pelas porcentagens. Assim, como já dito e ressaltado pela professora supracitada, “cada um dos indicadores tem uma contribuição e uma parcela no todo e é nesse sentido que tenho que olhar”. De forma mais específica, considerando o peso de cada item no CPC: são 20% referentes a prova do Enade; somado aos 15% do questionário do Enade; 35% do IDD; e 30% do corpo docente.

Todavia, ainda que a prova realizada pelo estudante não seja considerada isoladamente, nem mesmo como forma de coleta de dados, a participação dos estudantes no processo impacta em 70% do resultado do curso, sendo, por isso, foco constante de debates. Isto, pois, “o Enade e os estudantes passam a ser as principais fontes de informação para a formulação dos índices de qualidade” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 821).

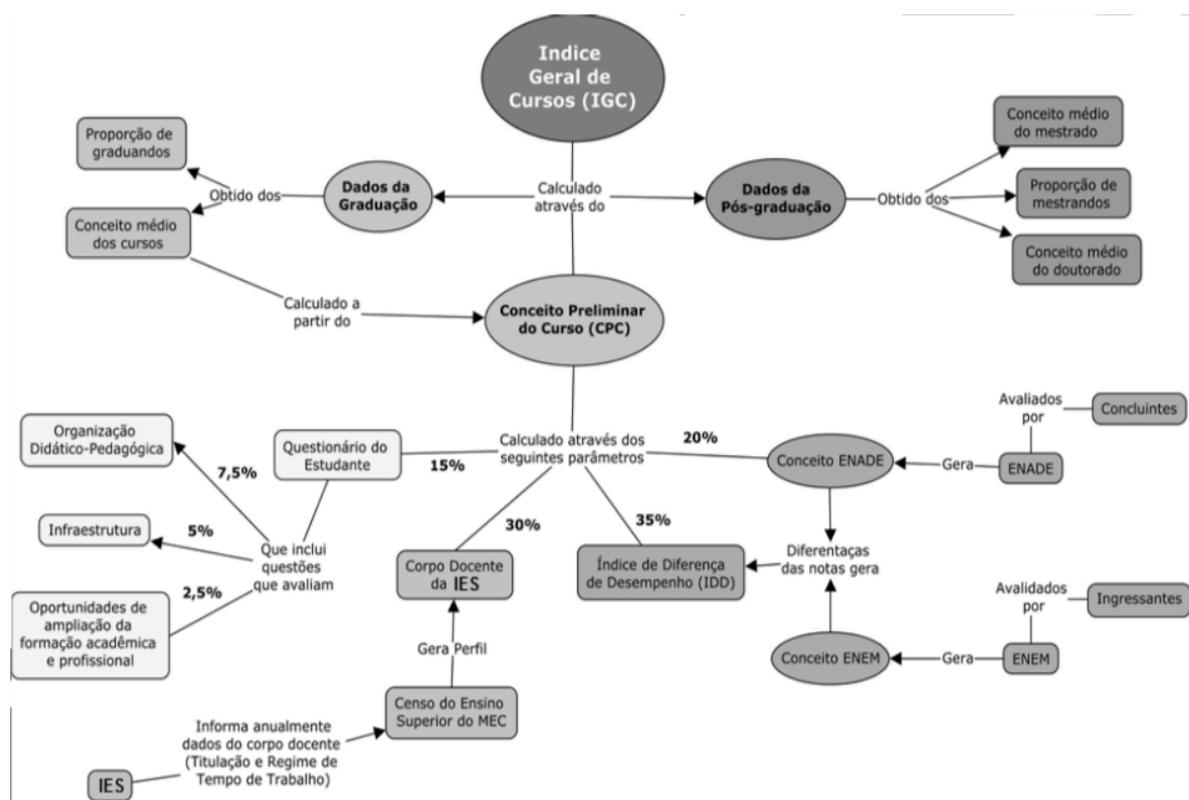


Figura 16. Indicadores de Qualidade do Ensino Superior
 Fonte: Inep (2017a)

Sem contar que, existem críticas ao questionário, pois, como explica o representante do Conselho Nacional de Educação do MEC (CNE/MEC) no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d), “o Enade precisa ser pensado com qual objetivo eu ‘tô’ avaliando. Ah, o de qualidade, quem tem maior nota tem maior qualidade. Ai o estudante faz um questionário com duas questões e destrói a faculdade dele. ‘Tá’ errado isso aí. As medidas não ‘tão’ boas, os caminhos não são bons”.

Para compreender as críticas ao questionário e desenvolver sua própria avaliação, foi compartilhado o modelo utilizado em 2016, último encontrado no site do Inep e replicado como Anexo C desta tese. Nele constam 68 questões de múltipla escolha divididas em duas partes: sendo a primeira sobre o estudante, com 26 questões; e a segunda sobre o julgamento que ele faz acerca: da organização didático-pedagógica; infraestrutura e instalações físicas; e oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional, com 42 questões. Para tanto, nesta segunda parte o estudante deveria responder de acordo com uma escala que

variava entre 1 (discordância total) e 6 (concordância total), podendo optar por não avaliar, caso julgasse que não possuía elementos para tal ou não fosse pertinente ao seu curso.

Neste sentido, vale retomar a Figura 16, na qual as porcentagens demonstram que a organização didático-pedagógica tem peso de 7,5% no CPC, enquanto a infraestrutura representa 5%; e as oportunidades de ampliação da formação 2,5%. No entanto, a quantidade de questões para cada aspecto não segue a proporcionalidade esperada considerando seus pesos no qualidade do curso. Objetivamente tem-se: 42 perguntas, sendo 7 sobre as oportunidades (inclusive incluem este termo); 8 acerca da infraestrutura (questões 59 a 65 e 68); e 27 relacionadas à organização didático-pedagógica sob a perspectiva do estudante. Fato este que aguça ainda mais o debate sobre o uso que se faz dos dados coletados por este instrumento.

Independente das críticas, no Brasil a diversidade e proporcionalidade prevista em Lei é interpretada e implementada via Sinaes baseada nos indicadores de qualidade (Enade, IDD, CPC e IGC) existentes até então, o que limita o julgamento e, conseqüentemente, os *usos* que se pretende com o sistema. Para tanto, as dimensões quantitativas e qualitativas devem ser utilizadas de forma concomitante, o que requer cuidado com possíveis desvios do Sinaes, passando de um modelo em que “os processos internos de reflexão e autorregulação teriam papel central, [...] para um que responde aos movimentos de produtividade, performatividade e alinhamento com o mercado profissional” (LACERDA, 2015, p. 96). Em suma, a avaliação deve subsidiar a regulação e não o inverso.

Seguindo nesta linha de raciocínio, o próprio autor sugere que o quantitativo seja subordinado ao qualitativo, de modo que os índices representam o início do processo e não o fim, devendo ser submetidos aos filtros qualitativos em seguida. Posição essa que o mesmo reforça em outro estudo ao informar que é preciso “reexaminar o papel do Enade e seus respectivos índices derivados, CPC e IGC, no contexto do Sinaes, a fim de que eles sejam utilizados como indicadores iniciais do processo avaliativo e não o ponto final deste processo” (LACERDA *et al.*, 2016, p. 989).

O mesmo valeria para os cursos de pós-graduação, nos quais outro estudo acredita que “a avaliação da Capes poderia promover ‘olhares de avaliadores’ fundamentados numa âncora de preocupação com uma verdade mais ampliada, proporcionando a presença mais acentuada da voz e vez dos avaliados” (TREVISAN *et al.*, 2013, p. 389). Portanto, é solicitado que haja

mais flexibilidade no instrumento e participação dos “usuários” no processo para que a diversidade possa não só ser apresentada, mas como também considerada no julgamento.

Por fim, não se pode esquecer das limitações do processo inerentes aos órgãos públicos. Nesse sentido, fragmentos dos discursos de certos representantes dos órgãos envolvidos com o Sinaes, no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d), ressaltam desafios, como o relatado pelo representante da DAES/Inep: “a gente senta com os especialistas e às vezes a melhor técnica estatística, a melhor técnica psicométrica, a gente não consegue colocar pra sociedade. [...] Por que você tem restrições. Às vezes orçamentária, às vezes de equipe...”.

Por outro lado, a secretaria executiva do MEC, no mesmo evento, ressaltou: “a implementação desse novo sistema, Sinaes, foi feita por uma série de instrumentos que se tornaram muito complexos e extremamente burocráticos. [...] E a culpa não é dos funcionários do Inep, nada disso. É da burocracia federal”. Já a diretora da DAES/Inep explicou:

[...] por mais que eu queira inovar no olhar, nos objetivos, na missão, nos processos, há coisas que precisam ser realizadas por força de Lei. Então o que nós precisamos fazer é buscar modernizar dentro do possível, dentro daquilo que a nossa vontade e a nossa coragem permite. Infelizmente, [...] os tempos políticos nem sempre acompanham os tempos técnicos.

Enfim, tendo compreendido a legislação, o processo de avaliação do Sinaes e as métricas a serem consideradas é necessário pensar no objetivo a ser alcançado. Tal demanda faz recordar um importante plano, conhecido como articulador do Sistema Nacional de Educação: o Plano Nacional de Educação, elaborado em colaboração entre as diferentes instâncias do poder público. Na sequência foi reservado um subtópico para compartilhar metas e estratégias deste para a educação superior que irão orientar a avaliação do Sinaes.

3.4 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE), PROGRAMAS E AÇÕES DA SESU E O SINAES

Como o PNE tem vigência decenal e vale para todos os níveis educacionais (infantil, fundamental, médio e superior) serão tratados somente os aspectos relacionados à educação superior do último plano, aprovado pela Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Assim, com base no contexto via: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, censo demográfico e

censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados (Art. 4º), tem-se 20 metas que seguem as diretrizes do PNE, que são:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - valorização dos (as) profissionais da educação;
- X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (Art. 2º)

A preocupação existente com a promoção da diversidade e manutenção/melhoria da qualidade, inclusive nos casos de expansão é notória. Lembrando que, a qualidade aqui reforçada consiste em alcançar, pelo menos, o nível três de satisfação em todos os indicadores de qualidade delimitado pelo Inep. Para tanto, quatro das 20 metas, são voltadas à educação superior, tendo sido essas listadas no Quadro 14 e tratadas nos parágrafos subsequentes.

Quadro 14. Metas do PNE voltadas ao ensino superior

Nº	Meta
12	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.
13	Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.
18	Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.
20	Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Fonte: adaptado de Brasil (2014)

Metas estas que seguem a meta 4.3 do plano da Unesco (2016, p. 36) para 2030, que consiste em: “assegurar a igualdade de acesso para todos, homens e mulheres, à uma educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, inclusive à

universidade”. Para tanto, se fala em aumentar três taxas, a saber: de matrícula na educação terciária (depende da relação entre custos e renda da população); de participação em programas de educação técnica e profissional (para indivíduos entre 15 e 24 anos); e de participação de jovens e adultos na educação e formação formal e não formal nos últimos 12 meses, por sexo.

Para manter a objetividade na apresentação do material em função do alto volume de dados encontrados, no Anexo D consta o texto na íntegra das estratégias para tais metas que serão tratadas. Sempre levando em consideração que existe a necessidade legal da atuação colaborativa entre Estados, Distrito Federal e Municípios, de modo que as metas locais precisam ser articuladas às nacionais, ou seja, ao PNE em que constam as metas da União.

Começando pela 12ª meta, esta faz referência à necessidade de aumentar o número de matrículas dos estudantes entre 18 e 24 anos no ensino superior, especialmente nas IES públicas, respeitando a qualidade requerida (nível satisfatório). Portanto, não adianta somente aumentar as vagas, é preciso ter estudantes nesta faixa etária que as preencham, por isso a menção neste caso foi feita às matrículas e à faixa. Em dados absolutos, retomando o Censup, e incluindo neste momento o Ensino à Distância (EaD), na medida em que busquei saber o total de matrículas, elaborei o Gráfico 8.

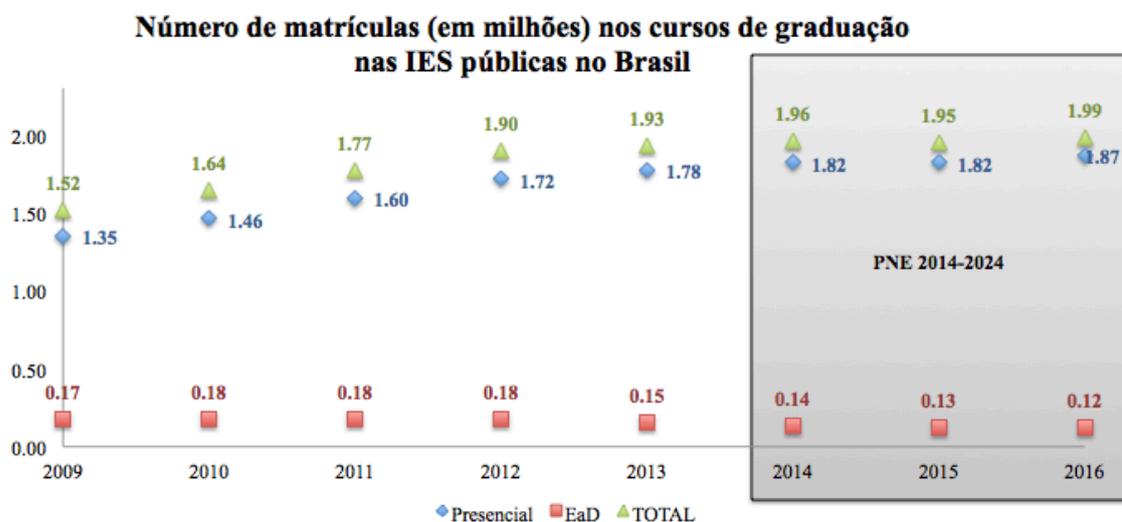


Gráfico 8. Número de matrículas (em milhões) nos cursos de graduação nas IES públicas no Brasil entre 2009 e 2016
 Fonte: Inep (2017e)

Note que os anos que antecedem o PNE 2014-2024 é marcado pelo aumento no total de matrículas, ainda que no caso do EaD tenha havido uma ligeira queda a partir de 2013. Por

outro lado, nos primeiros anos do Plano os dados demonstram oscilação, com declínio inicial em função do EaD, seguido de um crescimento proveniente dos cursos presenciais em 2016. Ainda assim, não se pode concluir nada, porque o prazo para o cumprimento da meta não se esgotou e os dados expostos não são suficientes para fazer qualquer afirmação quanto a faixa etária mencionada. Então, com o intuito de verificar o estágio atual desta meta, foi retomada a busca por dados no IBGE e no Inep.

Como resultado, constatei que hoje o Brasil tem aproximadamente 208,64 milhões de indivíduos e a faixa etária de 20-24 anos representa 8,14% da população total, ou seja, aproximadamente 16,98 milhões de pessoas. A meta do PNE é de 33% de aumento da taxa líquida considerando a faixa de 18 a 24 anos na rede pública. Como esta faixa não consta no IBGE optei por restringir a busca aproveitando a faixa de 20 a 24 anos, a fim de encontrar a meta mínima a ser alcançada, que nos valores atuais é de aproximadamente 5,6 milhões. (IBGE, 2018b)

No Gráfico 8, antes mesmo de separar os dados por faixa etária, nota-se que, mesmo considerando o total de quase 2 milhões de matrículas na rede pública em 2016, para alcançar a meta mínima para 2024 este valor precisa mais do que dobrar. Situação esta que se torna ainda mais crítica ao considerar a faixa entre 20 e 24 anos (vide Tabela 2), que até 2016 não tinha alcançado sequer seu primeiro milhão além de apresentar crescimento gradual de menos de 2% ao ano.

Tabela 2. Quantidade de matrículas por idade nos cursos de graduação presenciais e à distância nas IES públicas entre 2014 e 2016

Ano	20 anos	21 anos	22 anos	23 anos	24 anos	Total	Varição
2014	196.887	204.229	194.676	173.736	136.237	905.765	-
2015	195.266	204.098	196.322	170.986	141.055	907.727	100,22%
2016	200.317	208.276	200.530	175.120	141.231	925.474	101,96%

Fonte: Inep (2017e)

Diante de tal desafio, as estratégias não se restringem à estrutura e/ou gestão das IES, ao invés disso abrangem também programas capazes de estimular a população a seguir ou retomar seus estudos. Inclusive, em 2017 recebeu suporte do Decreto n. 9.057 que teve como objetivo: “ampliar a oferta de cursos superiores na modalidade à distância e melhorar a qualidade de atuação regulatória do MEC na área, aperfeiçoando procedimentos, desburocratizando fluxos e reduzindo o tempo de análise e o estoque de processos” (MEC, 2017a).

Em suma, passou-se a apostar no EaD como caminho para alcançar a meta proposta. Para tanto, foi retirada a “camisa de força”, em que a modalidade à distância precisava seguir um marco regulatório que distorcia sua realidade, assim descrita pelo seu representante no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d). Segundo o mesmo:

[...] a modalidade à distância ficou durante muitos anos amarrado numa redução de autonomia das instituições de ensino. Por que [...] se estabeleceu uma regra que você goste ou não só serve quando é feito dessa forma. O que criou uma distorção entre o você pensar a educação à distância como um processo de agregação de valores e desenvolvimento de novas competências para o seu alunado e seu corpo docente e aquilo que você era obrigado pela regulação. Ai tem aquelas distorções de você ter uma biblioteca física no polo, você tem que fazer uma prova, quer dizer, você começa a chegar pra um alunado quer desenvolver uma competência diferenciada, uma nova forma de ensinar e aprender, mas você é obrigado a levar ele para o modelo antigo, que você tem que ‘tá’ presente no polo, você tem que ter uma avaliação presencial, você tem que ter um professor local.

Ainda que a meta se limite às matrículas e à qualidade, não se pode esquecer das exigências legais quanto a promoção da diversidade, o que na prática parece não acontecer, como constatado no trabalho de Silva e Silva (2009), que ressalta pontos críticos em determinadas regiões em relação a educação à distância. Para exemplificar, as autoras questionam a não existência de cursos na área ambiental na Amazônia, cuja preocupação mundial está diretamente ligada à sustentabilidade. Também comentam sobre a grande oferta de vagas para bacharelado em administração no Sudeste, que pode não estar relacionada às políticas públicas na área.

Não obstante, no que tange às IES, foi proposto otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas, o que sugere a existência de capacidade ociosa nestas IES, como suspeitado e, confirmado por outra estratégia, que prevê o estímulo a mecanismos para ocupar as vagas ociosas em cada período letivo na educação superior pública. Sendo possível, neste momento, responder de forma consistente à indagação quanto a utilização ou subutilização de determinadas estruturas, feita no início deste capítulo.

Para fins de operacionalização, no site da Secretaria de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação constam alguns programas como o IES-MEC/BNDES, que atende tanto a rede pública quanto privada, fruto da parceria entre Ministério da Educação e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Seu objetivo é viabilizar a concessão de financiamentos às IES para obter desde acervo e *softwares* até infraestrutura e

equipamentos. Outro Programa existente é de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies), que para assegurar a continuidade das atividades de entidades mantenedoras integrantes do sistema de ensino federal, aprova planos de recuperação tributária e oferece concessão de moratória de dívidas tributárias federais. (MEC, 2016c).

Indo além, retomando as estratégias, constatei que, especialmente nas universidades públicas, é preciso elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais, ofertando, no mínimo, um terço das vagas em cursos noturnos e elevando a relação de estudantes por professor. Para tal, na esfera federal, as mesmas contam com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), aderido integralmente pelas mesmas, por meio de planos de reestruturação alinhados ao programa, que incluem flexibilização de currículos e combate à evasão (*op cit*). Sem excluir o estímulo à expansão das IES estaduais e municipais, de modo a ampliar o acesso e a permanência na educação superior.

No que concerne ao Reuni, a secretaria executiva do MEC esclareceu, no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d), que este programa: “teve uma expansão muito grande em 2013 e 2014. Já em 2015 foi, simplesmente, paralisado. Não é que ele foi extinto. Os recursos não foram repassados. O MEC retomou alguns dos seus repasses, porque a conta era muito grande”, para então verificar como viabilizar a continuidade deste programa.

Outrossim, ainda em relação às IES, considerando a distribuição não uniforme da população, uma das estratégias desta meta consiste em expandir e interiorizar a rede federal de ensino, respeitando a demanda local, reforçando a importância de se ultrapassar a fronteira da ‘faixa litorânea’ onde se concentra a maior parcela da população. Neste sentido, os dados presentes no Gráfico 1 demonstram aumento gradativo de IES no Norte, substancial no Nordeste e oscilação no Centro-Oeste. No entanto, o Art. 4º, inciso oito do PNE, esclarece que tal expansão precisa manter o padrão de qualidade, ou seja, zelar pelo conceito 3, no mínimo.

Sendo assim, sabendo que o conceito 3 representa os valores contínuos que variam entre 1,945 e 2,945, não incluindo este último; e que o indicador de qualidade das instituições no Sinaes é o IGC, foram resgatados tais dados e calculadas suas médias por região, considerando as 1.407 IES “contínuas”, ou seja, que participaram dos 10 anos de avaliação.

Assim, a amostra de análise é mantida constante, evitando qualquer possível impacto pela inclusão ou exclusão de qualquer instituição.

Os resultados são apresentados no Gráfico 9, e demonstram melhor desempenho do Sul em todos os anos; enquanto que o Norte, Nordeste e Centro-oeste se mantêm abaixo da média do país. De qualquer forma, é constatada uma aproximação das médias nos últimos anos, diminuindo gradativamente a variação entre o maior e o menor valor encontrado. Assim, o questionamento fica por conta da necessidade de atender a demanda nacional, respeitando o Art. 1º da LDB, parágrafo 2, que afirma que a educação precisa “vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social”: será que a expansão consegue respeitar este aspecto e, naturalmente, a diversidade presente em cada região?

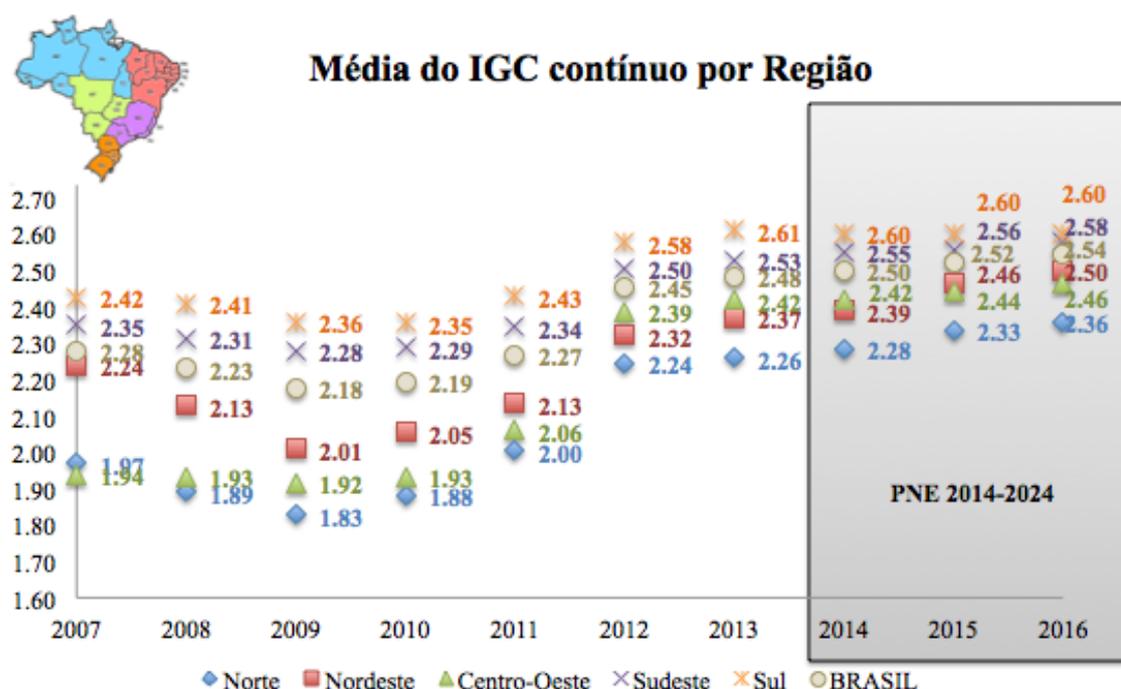


Gráfico 9. Média IGC contínuo das IES “contínuas” por Região entre 2007 e 2016
Fonte: Inep (2016)

Não por acaso, uma das estratégias descreve que deve-se mapear a demanda e fomentar a oferta de formação de pessoal de nível superior, considerando as necessidades do desenvolvimento do País, a inovação tecnológica e a melhoria da qualidade da educação básica. Neste sentido, existem algumas propostas que apoiam as IES públicas, como, por exemplo, o Programa de Extensão Universitária (ProExt) criado em 2003, com ênfase na inclusão social (MEC, 2016c).

Como estímulos à população é proposta a ampliação dos programas de inclusão e de assistência estudantil, por meio de programas como, por exemplo: o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), que tem como ideia expandir o financiamento. O Fies, de que trata a Lei nº 10.260/01 (BRASIL, 2001), financia o estudo de estudantes regularmente matriculados em curso de graduação não gratuito reconhecidos pelo MEC e mantidos por mantenedoras que apoiam o programa. As inscrições tanto dos estudantes quanto das IES são realizadas pela internet e o processo é conduzido pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC). (MEC, 2016c).

Em relação ao Fies, a secretária executiva do MEC esclareceu, no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d), que, em função do seu crescimento ele quebrou e precisou ser reformulado para se tornar sustentável, como pode ser constatado na transcrição do fragmento do seu discurso: “como todos sabem, o Fies teve um crescimento muito forte, especialmente em 2013 e 2014. Em 2015 o Fies praticamente quebrou e agora nós estamos discutindo uma nova modelagem para o Fies para torná-lo mais sustentável”. Neste ano, já é possível encontrar as novas regras em um site específico (INEP, 2018b). Ainda assim, estudos alertam que “o Fies tem sido o fator primordial por trás do aumento do número de alunos matriculados em IES privadas nos últimos seis anos” (FARIA *et al.*, 2013, p. 117, tradução nossa), o que demanda cautela quanto a sua sustentabilidade.

Outro programa que se destaca, a ponto de, assim como o Fies, ser reforçado em outra estratégia desta mesma meta, é o Programa Universidade para Todos, denominado ProUni. A finalidade do ProUni, de que trata a Lei nº 11.096/05 (BRASIL, 2005), é a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais aos estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. Em contrapartida, as IES que aderem ao ProUni recebem isenção de tributos.

No caso do ProUni, a secretaria executiva do MEC admitiu, no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d), que faltou monitoramento adequado do Ministério, o que gerou um número grande de vagas ociosas; mas informou que um novo projeto de Lei foi encaminhado para solucionar esta questão e fazer com que, mesmo nos casos em que os pré-requisitos específicos, como a renda, não forem atendidos, as vagas sejam ainda assim preenchidas. Em dados, a mesma destacou que o ProUni tem 40% das vagas ociosas, o que representa, em média, 1 bilhão e 200 milhões de reais por ano de isenção fiscal.

Considerando os beneficiários do ProUni, duas publicações de um mesmo estudo, junto aos primeiros estudantes atendidos pelo programa, egressos de uma IES do Rio de Janeiro, concluíram que “o ProUni tem possibilitado a inclusão de excluídos” (AMARAL e OLIVEIRA, 2011, p. 887); sendo possível afirmar que, “como política pública de ampliação do acesso ao ensino superior pelas classes de baixa renda, tem atingido seu objetivo” (GONZAGA e OLIVEIRA, 2012, p. 225). Todavia, os próprios autores ressaltam que “é extremamente necessário e fundamental investigar se não estamos gerando novos excluídos com certificação em nível superior” (AMARAL e OLIVEIRA, 2011, p. 887). O que remete a reflexão acerca do processo de ensino-aprendizagem e não apenas na inclusão.

Vale atentar para o fato de que os programas voltados ao estudante não se limitam ao Fies e ao Prouni. Pelo contrário, existem outros como, por exemplo, a Bolsa Permanência, que é um valor pago aos estudantes, dando preferência aos quilombolas, indígenas e em situação de vulnerabilidade socioeconômica, matriculados nos IES federais para contribuir com a sua permanência e diplomação. (MEC, 2016c).

Assim, tudo acontece com o objetivo único de aumentar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos, minimizando desigualdades étnico-raciais e ampliando o acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública. Neste sentido os programas servem para viabilizar sua operacionalização, como é o caso do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), no qual a própria IES “oferece assistência à moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico, propiciando a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes e contribuindo para a melhoria do desempenho acadêmico” (*op cit*).

De forma mais específica, com o intuito de garantir condições de acessibilidade para Pessoas Com Deficiência (PCD), Programas como o Incluir propõe ações que garantem o acesso pleno de pessoas com deficiência às instituições federais de ensino superior, por meio de núcleos de acessibilidade que respondam por tais ações. (*op cit*). Enquanto isso, outra estratégia reforça a preocupação em consolidar os processos seletivos nacionais e regionais para acesso à educação superior, que já possuem uma prova única chamada de Enem. Uma explicação possível para esta questão, diante do material já exposto, é buscar unir esforços evitando dispêndio de recursos, ou seja, otimizar a utilização dos recursos também neste caso, em relação especialmente aos programas propostos.

A propósito, a 12^a meta em nenhum momento menciona que a ampliação de matrículas é exclusiva ao estudante brasileiro. Neste sentido, extrapolando as fronteiras nacionais, uma das estratégias consiste em consolidar e ampliar programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e docente em cursos de graduação e pós-graduação, em âmbito nacional e internacional. Assim, busca-se o desenvolvimento nacional com intercâmbio cultural. Um dos programas desenvolvido com este intuito é o Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes), que oferece apoio financeiro aos estudantes estrangeiros, buscando fomentar a cooperação técnico-científica e cultural nas áreas de educação e cultura entre o Brasil e os países que com ele mantém acordos, especialmente os africanos.

Vale ressaltar que a apresentação breve dos programas não tem como intuito substituir as explicações que constam no site da SESu (*op cit*), mas sim visam corroborar as estratégias, evidenciando as ações e facilitando a compreensão do ponto que se almeja alcançar via Sinaes. Inclusive, em relação especificamente a esta questão uma das estratégias chamou a atenção, na medida em que se prevê:

reestruturar com ênfase na melhoria de prazos e qualidade da decisão, no prazo de 2 (dois) anos, os procedimentos adotados na área de avaliação, regulação e supervisão, em relação aos processos de autorização de cursos e instituições, de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores e de credenciamento ou recredenciamento de instituições, no âmbito do sistema federal de ensino. (BRASIL, 2014).

Como o PNE é construído de forma colaborativa, este dado precisa ser encarado como uma posição da maioria (dentre Estados, Distrito Federal e Municípios no Brasil). Melhor dizendo, foi formalizada, pelos poderes públicos nacionais, a necessidade de rever prazos e qualidade das decisões no sistema federal de ensino no que tange à avaliação, regulação e supervisão. Aliás, ainda que o foco seja a rede federal de ensino, tal demanda serve de alerta quanto às deficiências não detectadas no processo, mas já evidentes nos achados e que levam a impactos, como, por exemplo, a marginalização das instituições de alta *performance*, mencionada pelo representante da SESu/MEC no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d).

Seguindo com as metas destacadas por enfatizar a educação superior, na 13^a consta a preocupação em elevar a qualidade do ensino e aumentar a proporção de mestres e doutores atuando, especialmente destes últimos. Apesar do texto não estabelecer relação entre um aspecto e o outro, sabe-se, pelos demais materiais apresentados, que tal contratação tem peso

na avaliação do curso, chegando a 30% quando se inclui o regime de trabalho aplicado e, no caso das Universidades, trata-se de uma exigência legal.

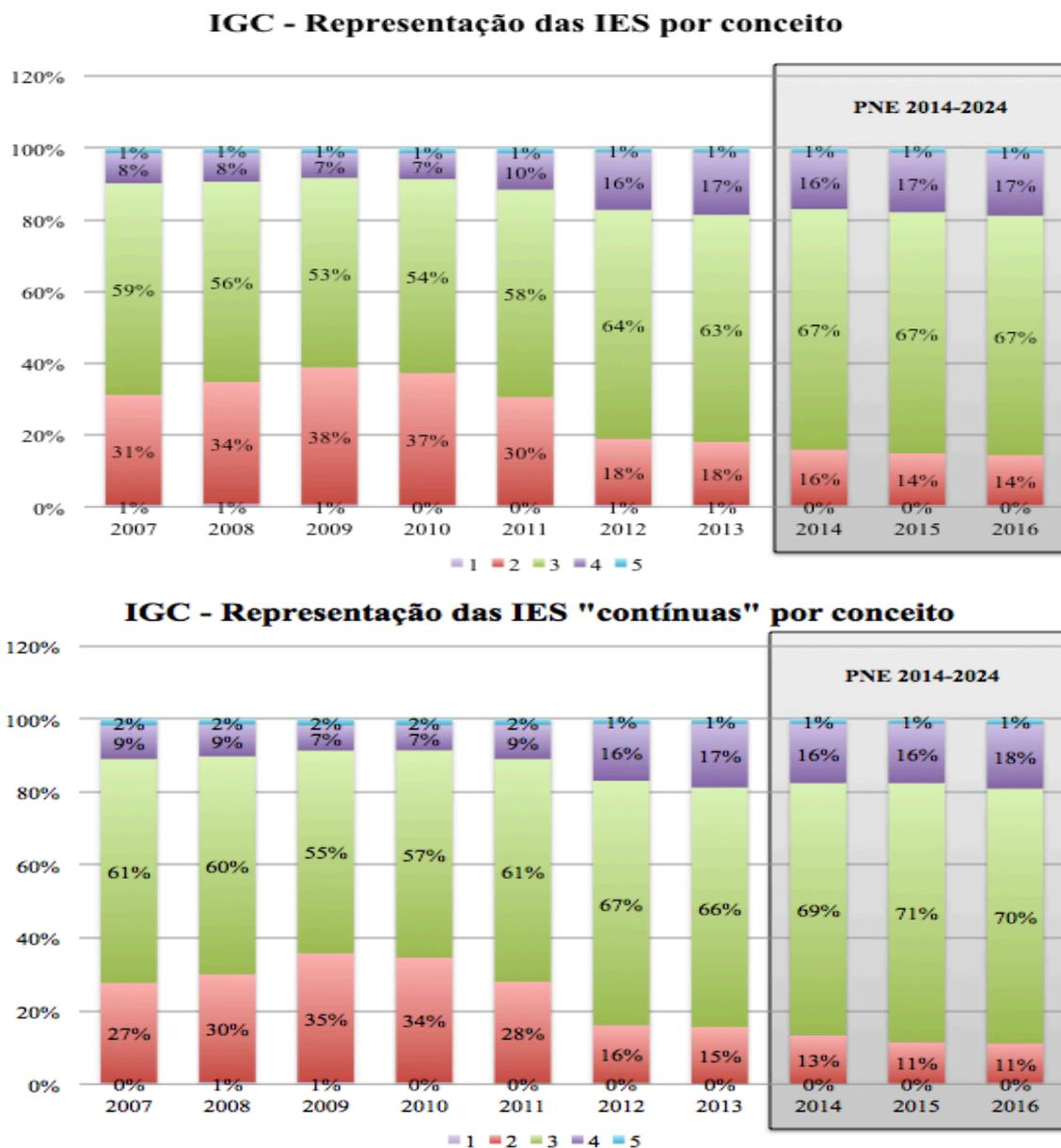


Gráfico 10. Participação das IES e das IES “contínuas” nos conceitos do IGC entre 2007 e 2016

Fonte: Inep (2016)

Ademais, aumentar a qualidade sempre esteve presente por força de Lei, mas o Sinaes e suas métricas trouxeram a possibilidade de mensurar tal questão de forma objetiva, ainda que sem poder comparar os resultados entre os anos. A exemplo disso, no Gráfico 10, tendo como base os dados do Inep referentes ao IGC, considerando somente as IES com conceito, consta a

representação de cada um entre os anos de 2007 e 2016 em função de dois grupos: as IES (todas que participaram); e as IES “contínuas” (presentes em todas as 10 atualizações do IGC).

Como resultado não há muita distinção entre os grupos e a ampliação significativa da representação dos conceitos 3 e 4 é percebida somente entre 2011 e 2012. Antes de especular os motivos que possam ter levado a tal resultado, vale esclarecer que as IES foram sendo incluídas ao processo na medida em que atendiam aos requisitos necessários, como tempo de curso e número mínimo de estudantes concluintes para participar do Enade. E, por coincidência ou não, foi a partir de 2012 que a quantidade de IES sem conceito diminuiu drasticamente.

Ademais, vale lembrar que para fins de cálculo do IGC, são necessários os demais indicadores de qualidade, tanto que, na ausência de algum deles a IES recebe naquele ano a classificação: Sem Conceito (SC). Então, até mesmo quando se fala em IES “contínuas”, em 2007 do total de 1.407, 247 não tinham conceito. Número este que foi sendo reduzido ao longo do tempo, mas que ainda em 2016 contava com 5 IES, como pode ser percebido no Gráfico 11 ao somar a quantidade de instituições com conceito.

Diante do exposto, pode-se pensar na necessidade de um período de adaptação e maturação tanto da IES, quanto do próprio Sistema de avaliação. Isto, pois, os dados reforçam aspectos críticos em ambos os casos. Em relação ao processo, deve-se definir padrões e equipes de trabalho, além de treiná-las, o que demanda tempo e recursos. Por outro lado, as IES precisam investir no processo de ensino-aprendizagem, especialmente nos estudantes, na medida em que estes representam o maior impacto da sua avaliação.

Uma alternativa é contratar mais docentes mestres e doutores, o que pode inclusive elevar sua qualidade segundo os indicadores, porém não se tem garantia alguma de que suas ações farão com que os estudantes tenham boa performance no Enade. Além disso, “em educação, as mudanças não são imediatas e atitudes levam, às vezes, décadas para serem mudadas. Assim, deve existir uma certa constância naquilo que é exigido [...] o que vem sendo prejudicado em função da troca constante dos altos escalões administrativos” (BRITO, 2008, p. 847).

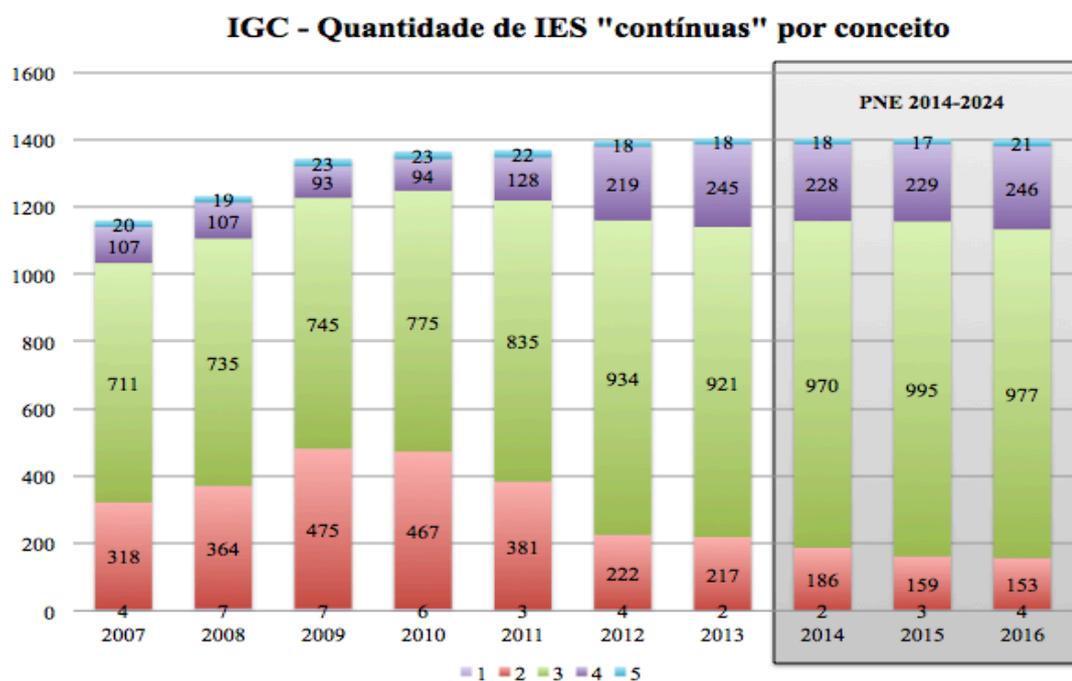
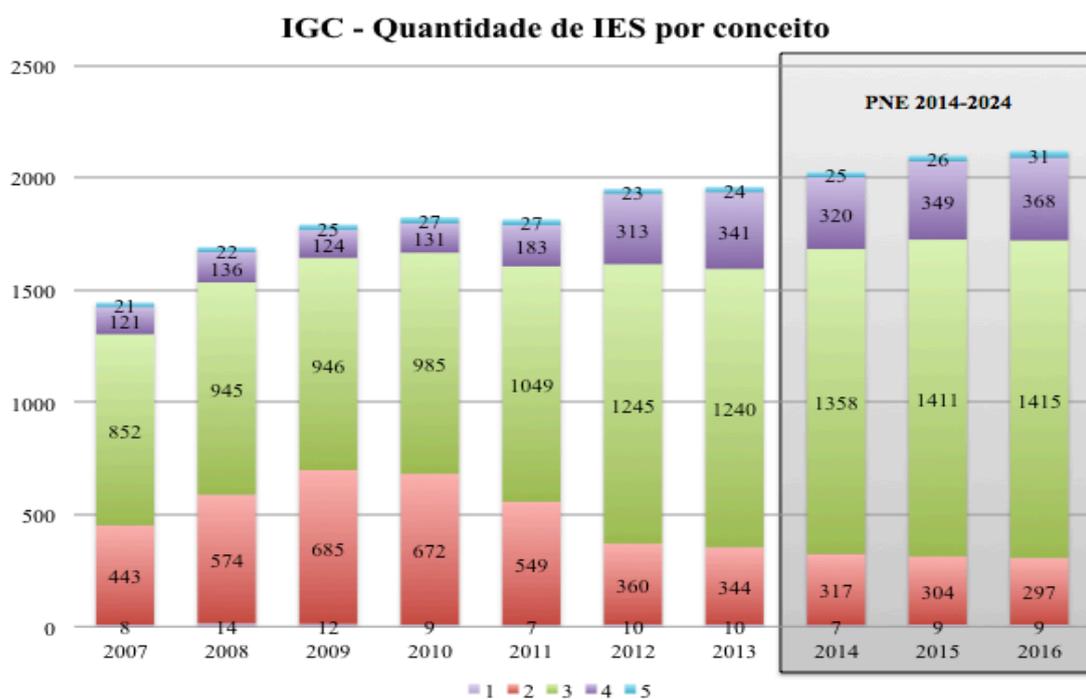


Gráfico 11. Quantidade de IES e de IES “contínuas” nos conceitos do IGC entre 2007 e 2016
 Fonte: Inep (2016)

Em relação aos conceitos 1 e 2, as próprias sanções são capazes de justificar sua pouca ou nenhuma representatividade, visto que “todo o processo passa a ser concebido com vistas a alcançar, no mínimo, os conceitos, pré-estabelecidos para livrar a IES dos efeitos regulatórios” (RIBEIRO, 2015, p. 158). O fato é que o conceito 1 leva ao descredenciamento

da IES, enquanto o 2 leva a reavaliação; logo, neste último o percentual de representatividade ao longo dos anos pode ser semelhante, mas as IES não são as mesmas. E o estranhamento ficou por conta de que, mesmo nas IES contínuas, que teoricamente já tiveram tempo para se adaptar e amadurecer, muitas se mantêm no limite inferior do nível satisfatório: conceito 3 ($1,945 \leq \text{IGC contínuo} < 2,945$), o que talvez seja a concretização da crítica feita em relação a utilização da curva de Gauss.

Não obstante, com o intuito de verificar com mais precisão os resultados, foram resgatados os valores contínuo somente das IES “contínuas”. As médias alcançadas por categoria administrativa e por organização acadêmica constam no Gráfico 12 e geram dúvidas quanto a outras estratégias relacionadas à 13ª meta, como o fato de se buscar a elevação do padrão de qualidade das Universidades, que é a organização acadêmica com os melhores resultados no IGC.

Talvez a explicação esteja no detalhamento da estratégia, que propõe direcionar as atividades, de modo que as universidades realizem, efetivamente, pesquisa institucionalizada, articulada à programas de pós-graduação *stricto sensu*, fomentando a formação de consórcios entre instituições públicas de educação superior assegurando maior visibilidade nacional e internacional às atividades de ensino, pesquisa e extensão. Em suma, novamente se remete a ideia de trabalhar em regime de colaboração com os esforços integrados, extrapolando os limites territoriais.

Aliás, neste quesito alguns trabalhos vem questionando a inclusão do Brasil nos processos de acreditação mundiais. Isto, pois, “se o objetivo do Brasil é formar profissionais que tenham condições de atender à diversidade brasileira e acompanhar o seu desenvolvimento econômico e social, e o Sinaes supre esta demanda. [...] A acreditação serviria apenas como normatização?” (POLIDORI e CARVALHO, 2016, p. 834). Por mais interessante que seja esta questão, não teremos como seguir com ela na tese, pois extrapolaria o *evaluand*, de qualquer forma vale pensar na importância da comparabilidade dos resultados em níveis internacionais, como já exposto.

Então, retomando o foco, é inevitável pensar se não seria o caso de primeiro rever a participação da rede privada no IGC, na medida em que esta vem puxando a média do país para baixo? Ou da categoria “outros”, que engloba faculdades, IFETs e CEFETs e se mantêm abaixo da média do Brasil? Enfim, independente da decisão a tomar, o fato é que tais

questionamentos levam às possibilidades de *uso* do resultado do Sinaes, então, para fins de tese as questões são: como e o que se está medindo? Para quem se está medindo?

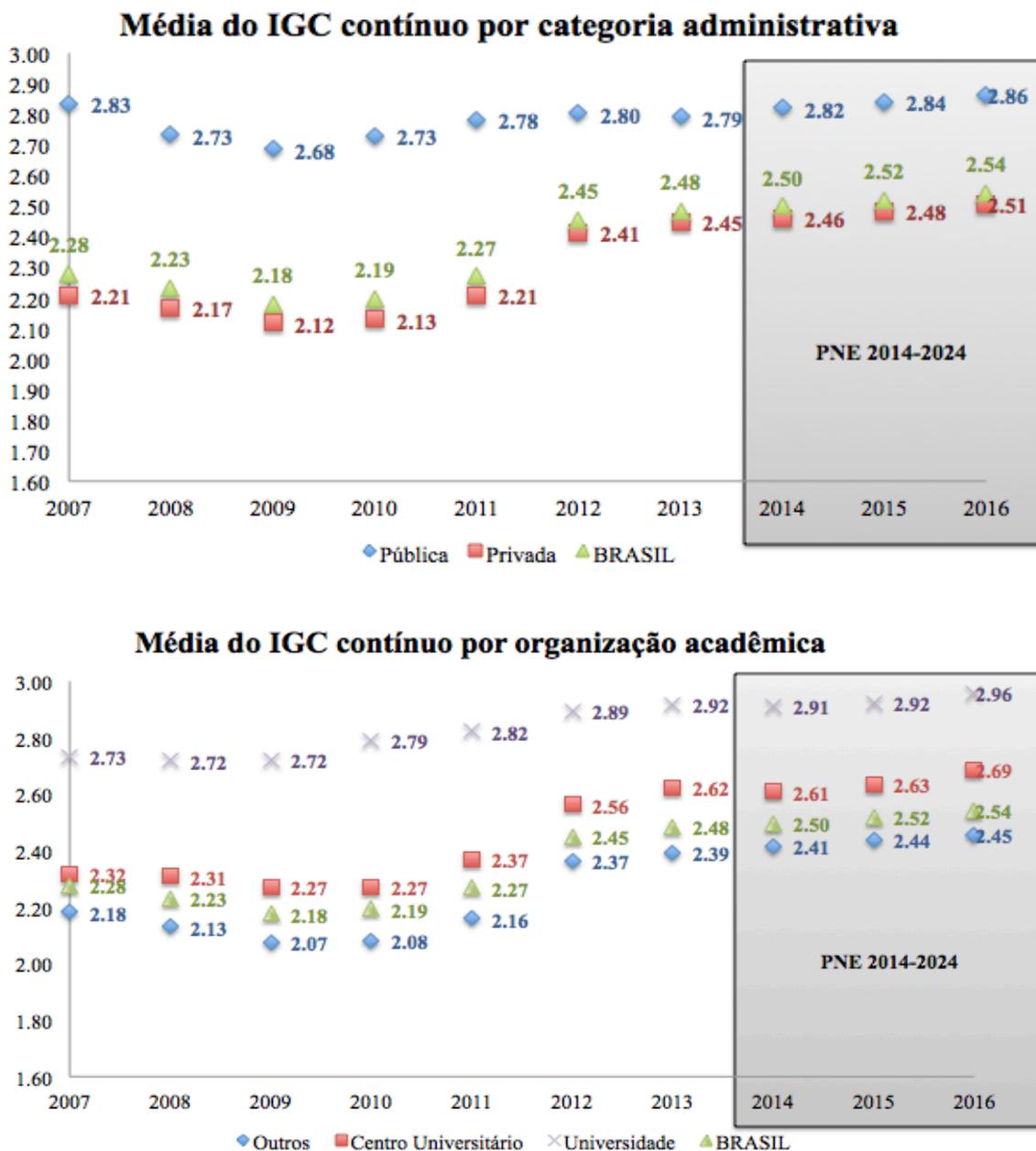


Gráfico 12. Média do IGC contínuo das IES “contínuas” por categoria administrativa e por organização acadêmica entre 2007 e 2016

Fonte: Inep (2016)

Ainda com relação a 13ª meta, a fim de elevar a qualidade da educação superior, constam estratégias voltadas ao próprio aperfeiçoamento do Sinaes. Além de outras específicas para determinados indicadores, como, por exemplo, fomentar a melhoria dos

resultados e ampliar a amostra do Enade, aproveitando a saída dos ingressantes da prova, visto que o desempenho dos mesmos passou a ser medido pelo Enem para fins de cálculo do IDD. Contudo, a utilização da curva normal precisa ser igualmente revista, pois forçar o enquadramento das IES em grupos e não poder comparar os resultados ao longo dos anos impossibilita saber se houve melhora.

Somado ao exposto, planeja-se induzir o processo contínuo de autoavaliação, reforçando o *feedback* apresentado pelas Comissões e/ou Subcomissão às IES, dando especial atenção à educação básica, criando instrumentos específicos para os cursos de pedagogia e licenciaturas. Desta forma, tenta-se promover a cultura de avaliação, que apresenta visões antagônicas, como constatado. Inclusive, prevê-se a inserção dos profissionais técnico-administrativos da educação superior em formação inicial e continuada, aumentando o quadro social capacitado para atuar.

A 18ª meta se refere ao plano de carreira docente tanto na educação básica quanto na superior. Mantendo o foco da tese, na educação superior as atenções se voltam para o setor público, com a previsão do acompanhamento do docente e possibilidade de aperfeiçoamentos de conteúdo e didáticos; além de licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive, priorizando o repasse de transferências federais voluntárias, na área de educação para Estados, Distrito Federal e Municípios que aprovarem por Lei o plano de carreira. Para fins de elaboração, reestruturação e implementação dos planos de Carreira são previstos auxílios de comissões permanentes de profissionais da educação.

A quarta e última meta destacada foi a 20ª, que prevê a ampliação de investimento público na educação pública, sendo um deles proveniente da exploração de petróleo e gás natural e outros recursos. Além disso, consta o fortalecimento da transparência e do controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação. Assim, busca-se atuar em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate as desigualdades educacionais regionais. Ainda assim, com um enfoque na educação básica, não incluindo o nível superior.

No que concerne ao monitoramento contínuo do cumprimento das metas, este fica a cargo: do Ministério da Educação – MEC; da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; do Conselho Nacional de Educação – CNE; e do Fórum Nacional de Educação (Art. 5º). Neste sentido, os

mesmos devem divulgar os resultados das avaliações em seus sites na internet, além de propor programas; e analisar e recomendar a revisão do percentual de investimento público em educação. Para tanto, são realizadas duas conferências com intervalo de quatro anos entre elas e que são coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação.

Somado a este trabalho, cabe ao Inep publicar estudos a cada dois anos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas. E, no quarto ano de vigência do Plano, 2018, o mesmo será avaliado podendo sofrer ajustes com o intuito de atingir as metas. Enquanto isso, Estados, Distrito Federal e Municípios precisam desenvolver seus próprios planos e aprovar Leis específicas para os seus sistemas de ensino que colaborem com o PNE (Art. 9º).

4 METODOLOGIA

Este capítulo foi desenvolvido com o intuito de explicar o caminho trilhado, que contou com o resgate de dados dos ciclos avaliativos, desenvolvendo a “arqueologia” do Sinaes, num estudo descritivo, no qual a pesquisa foi realizada em documentos distintos, a fim de compreender o modelo proposto e permitir julgamentos e recomendações contextualizados. Dessa forma, foi possível “contribuir para a melhoria e o aperfeiçoamento dos programas e ações por meio de uma revisão sistemática do objeto avaliado” (GUBA e LINCOLN, 1989, p. 94, tradução nossa), no caso o Sinaes.

Antes de compartilhar o processo de escolha das fontes de dados e dos métodos de coleta e análise, segue a “trajetória de pesquisa”, com o caminho e os obstáculos que fizeram parte do percurso forçando mudanças de rotas. Ressaltando que para tais “mudanças metodológicas” não causarem prejuízos, houve preocupação com o embasamento teórico fruto da compreensão dos conceitos, tipologias, o processo e as formas de *usos* da avaliação, pois entende-se que “é o assunto selecionado que determina o método mais adequado para que os objetivos possam ser alcançados” (SPINDOLA e SANTOS, 2003, p. 120).

No que tange à este aspecto, a fim de facilitar o leitor, vale resgatar termos presentes na literatura e que serão utilizados ao longo do texto. Para tanto, nos Quadros 15 e 16 constam ao todo 21 termos que representam 10 aspectos relacionados à avaliação, já apresentados no capítulo dois da tese e reforçados neste momento com suas descrições sucintas e respectivas bases teóricas.

Quadro 15. Termos presentes na revisão bibliográfica

Aspecto	Termo	Descrição sucinta	Base teórica
Meta da avaliação	Mérito	Determinar valores intrínsecos do objeto de avaliação.	(SCRIVEN, 1991a)
	Valor	Determinar valor de mercado do objeto de avaliação.	
Tipos de Avaliação	Formal	As opções se baseiam em esforços sistemáticos para definir critérios explícitos e obter informações acuradas sobre as alternativas.	(WORTHEN <i>et al.</i> , 2004)
	Informal	As escolhas são baseadas em percepções subjetivas da melhor alternativa, sendo a avaliação realizada de forma não sistemática.	
Papéis da avaliação	Formativa	Leva (ou deveria levar) a decisões sobre o desenvolvimento do objeto de avaliação.	(SCRIVEN, 1967)
	Somativa	Leva a decisões relativas à continuidade do objeto de avaliação, a seu encerramento, a sua ampliação, adoção etc.	

Quadro 16. Termos presentes na revisão bibliográfica (cont.)

Aspecto	Termo	Descrição sucinta	Base teórica
Avaliadores	Interno	Opta por utilizar a própria equipe do objeto de avaliação.	(WORTHEN <i>et al.</i> , 2004)
	Externo	Opta por utilizar pessoas de fora do objeto de avaliação.	
Amplitude da avaliação	Global	O foco da avaliação é a instituição.	(PFEIFER, 2012)
	Pontual	Desloca o foco da avaliação da instituição para o indivíduo.	
Foco da avaliação	Qualitativa	Se preocupa em atribuir significados e sentidos ao contexto e aos processos.	(PFEIFER, 2012)
	Quantitativa	Se preocupa com a mensurabilidade da produção mediante indicadores estáticos de resultados de desempenho.	
Papel do Estado na avaliação	Controle	Detém o controle das instituições e do sistema educacional de forma centralizada.	(PFEIFER, 2012)
	Supervisão	Monitora o funcionamento das IES segundo os parâmetros de qualidade, sem ter uma participação tão próxima.	
	Avaliador	Implementa o processo via instituições governamentais.	
Tipo de participação das Instituições	voluntária	A IES solicita sua participação, por livre e espontânea vontade.	(PFEIFER, 2012)
	obrigatória	Todas as IES são obrigadas a passarem pelo processo de avaliação.	
Contexto da avaliação	Contextualizada	Considera que sujeito e objeto da avaliação não estão desconectados e nem deslocados de determinada realidade social.	(PFEIFER, 2012)
	Descontextualizada	Produz generalizações e simplificações, considerando iguais os diferentes.	
Fundamentação da avaliação	Qualidade Social	Fundamenta-se em valores que veem a educação com um papel determinante no processo de construção democrática e cidadã.	(PFEIFER, 2012)
	Qualidade Eficiência	Fundamenta-se em valores de mercado, podendo ser mensurada por indicadores de custo-benefício.	

4.1 TRAJETÓRIA DE PESQUISA

Retomando a *Trajétoria profissional* (subtópico 1.1), é sabido que somente após desenvolver alguns estudos sobre os resultados do Sinaes questionamentos quanto ao processo começaram a aflorar minhas pesquisas. Em suma, não parecia mais suficiente tratar somente os resultados do Sinaes; pelo contrário, o processo merecia mais atenção, sendo este o objeto de estudo da tese, que seguiu uma trajetória não linear, tendo esbarrado num silêncio, cheio de significados, por parte dos potenciais sujeitos de pesquisa. O que inviabilizou a realização das entrevistas e forçou a busca por rotas alternativas.

A postura que tomei desde o início da pesquisa foi a de avaliadora externa, na medida em que, mesmo trabalhando há mais de uma década em IES, não atuei junto ao Ministério da

Educação (MEC) no Sinaes até a conclusão desta tese. Aliás, considerando o *continuum* existente entre o avaliador interno e o externo, a minha posição não beirou as extremidades, mas estava mais próxima do externo, o que proporcionou:

[...] probabilidade de ser mais imparcial; [...] possibilidade de obter crédito diante do público externo; [...] possibilidade de se basear em outros conhecimentos especializados em avaliação além daqueles da equipe de profissionais; [...] uma perspectiva virgem de fora; [...] revelação de informações delicadas a gente de fora; e [...] menos preocupação que os internos com o fato de apresentar informações impopulares ou tomar providências para encerrar um estudo devido a questões éticas ou de utilização. (WORTHEN *et al.*, 2004, p. 286).

Em suma, tal posição trouxe certa liberdade, que não pode ser entendida como libertinagem, como se tudo pudesse. Pelo contrário, exatamente para evitar que o estudo se perdesse, os objetivos pré-concebidos do Sinaes foram tidos como norte, o que alimentou as discussões. Aliás, exatamente para não descartar as seis abordagens da avaliação de Worthen *et al.* (2004), e nem limitar o estudo à lógica da avaliação em que se tem parâmetros *apriorísticos*, preferi ter a proposta do Sinaes como norte e não como parâmetro a ser checado.

Desta forma, desenvolvi uma avaliação formativa do processo do Sinaes, em vigor no Brasil há mais de uma década. Sendo esta considerada formativa por ter buscado fomentar a equipe do Sinaes em prol do desenvolvimento da proposta. Para tanto, visto que “sem conhecer bem não só o programa como também o contexto em que está incrustado, [...] decidir como organizar a avaliação é em grande parte, puro exercício de adivinhação, e é muito provável errar o alvo” (WORTHEN *et al.*, 2004, p. 294), foi necessário buscar fontes de dados que proporcionassem conhecimento não só da proposta, mas como do contexto brasileiro da educação superior.

Neste aspecto, o conhecimento prévio do campo auxiliou na busca por fontes que proporcionaram melhor compreensão do contexto via legislação e programas voltados à avaliação, além dos mecanismos do próprio Sinaes e de dados quantitativos do cenário, mas os limitados achados qualitativos surpreenderam negativamente. E por não fazer parte da equipe do Sinaes, percebi a necessidade de uma aproximação, possivelmente por meio de entrevistas com profissionais da equipe responsável pelo Sinaes. No entanto, o silêncio foi a ser resposta obtida. Assim, foi preciso entender esse silêncio antes de seguir com a pesquisa, e o suporte foi encontrado em Orlandi (1993), que delimita formas distintas de silêncio que

auxiliaram na compreensão do ocorrido e, conseqüentemente, na busca por rotas alternativas para se conhecer as discussões da equipe acerca do Sinaes, ou seja, o estado da arte do campo.

[...] o silêncio pode ser pensado como a respiração da significação, lugar de recuo necessário para que se possa significar, para que o sentido faça sentido. É o silêncio como horizonte, como iminência de sentido. [...] chamado silêncio fundador. [...] distinguimos o silêncio fundador (que, como dissemos, faz com que o dizer signifique) e o silenciamento ou política do silêncio que, por sua vez, se divide em: silêncio constitutivo, pois uma palavra apaga outras palavras (para dizer é preciso não-dizer [...]) e o silêncio local, que é a censura, aquilo que é proibido dizer em uma certa conjuntura (é o que faz com que o sujeito não diga o que poderia dizer [...]). As relações de poder em uma sociedade como a nossa produzem sempre a censura, de tal modo que há sempre silêncio acompanhando as palavras. Daí que, na análise, devemos observar o que não está sendo dito, o que não pode ser dito, etc. (ORLANDI, 2009, p. 83).

As evidências levaram a acreditar que tratava-se de um silêncio local, pois o controle do processo pertence a um órgão público e, entre 2014 e 2018, anos em que a tese foi desenvolvida, o país enfrentou uma crise política, com escândalos de corrupção e o impeachment da presidente da república; o que gerou mudanças de ministério. Especialmente no MEC, foram quatro ministros, sendo que um não chegou ao terceiro mês de mandato. (MEC, 2018) Diante de tantas turbulências, não houve permissão por parte dos potenciais entrevistados para uma aproximação e nem interesse em expor sua experiência.

Ainda assim, resolvi identificar teses e dissertações desenvolvidas neste campo para entender se o fato de ser avaliadora externa estava prejudicando meu acesso à equipe. A resposta foi positiva. Todos os trabalhos encontrados foram desenvolvidos por profissionais diretamente envolvidos com o processo ou orientados por alguém envolvido, como o caso da Márcia Galdino de Araújo Serour que trabalhou a Meta-avaliação da avaliação institucional externa da Universidade do Grande Rio Prof. José de Souza Herdy – Unigranrio (SEROUR, 2010).

Portanto, reconhecendo a limitação proveniente da minha posição como avaliadora externa, ao invés de insistir com os potenciais entrevistados, atitude que exigiria mais tempo do que se tinha para a conclusão da tese e poderia levar a uma pseudo-avaliação (WORTHEN *et al.*, 2004), busquei outra forma de conhecer o estado da arte do campo, fazendo uso da pesquisa bibliométrica e participando remotamente do primeiro “Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior: características e perspectivas” (INEP, 2017d) que aconteceu nos dias 30 e 31 de outubro de 2017 em Brasília.

Isto, pois, muitos dos membros e ex-membros da Conaes publicam ou publicaram estudos do tema em periódicos especializados e de acesso ao público em geral e o Seminário serviu para complementar os achados com discussões atuais, em função da participação dos representantes dos órgãos envolvidos com o Sinaes. Portanto, mesmo com algumas alterações de rota do que se havia planejado inicialmente, foi possível realizar a avaliação formal do Sinaes, com procedimentos sistematizados, que serão detalhados a seguir, sem prejudicar o desenvolvimento da tese que se conclui com a análise do processo do Sinaes perante a literatura nacional e estrangeira.

4.2 FONTES DE DADOS CONSULTADAS

Para conseguir tratar o processo de avaliação e o contexto, numa “perspectiva integrada” (GODOY, 1995, p. 21) neste estudo qualitativo, foi necessário contar com diferentes fontes de dados, pois, nenhuma isoladamente foi capaz de responder à questão da tese, que demandou uma visão holística do Sinaes e do país, a fim de alcançar pessoas que não necessariamente atuam neste campo ou desconhecem a realidade brasileira (lacuna esta identificada durante o estágio de doutoramento nos Estados Unidos e as conversas com pesquisadores de outras áreas).

Assim, antes de focar no Sinaes, para entender o Brasil, busquei dados junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por ser sua missão: “retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania” (IBGE, 2018a). Na sequência, a compreensão do Sinaes foi possibilitada por meio da consolidação de dados presentes em: legislações e publicações, sendo complementadas por fragmentos dos discursos dos representantes dos órgãos diretamente envolvidos com o processo ou afetados por ele, como detalhado no Quadro 17. Desta forma, a pesquisa documental “possibilitou reexaminar o material, buscando novas e/ou interpretações complementares” (GODOY, 1995, p. 21). A maior parte dos achados é proveniente do meio virtual, assim, os documentos consultados foram: artigos, relatórios, sites e banco de dados, além dos livros físicos. Estes materiais constituíram uma “fonte natural de informação à medida que, por ter origem num determinado contexto histórico, econômico e social, retrata e fornece dados sobre esse mesmo contexto” (GODOY, 1995, p. 22).

Quadro 17. Fontes de dados utilizadas para entender o Sinaes

Dados sobre...	Fontes de dados	Objetivo
...as regras e programas para a educação superior no Brasil	A Lei de Diretrizes e Bases – LDB (BRASIL, 1996), o Plano Nacional de Educação – PNE (MEC, 2017b), os programas e ações da Secretaria de Educação Superior (SESu) que é “a unidade do Ministério da Educação responsável por planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior” (MEC, 2016c) e legislações e atos normativos da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).	Identificar as regras e programas para a educação superior no Brasil, campo em que o Sinaes é utilizado.
...o processo de avaliação do Sinaes	Além da Lei (BRASIL, 2004a) e das portarias que regiam o Sinaes e as publicações do Inep (2009; 2015) que versavam sobre o funcionamento do sistema.	Compreender o processo e as regras que regem o Sinaes.
...o estado da arte deste campo	Artigos publicados em periódicos especializados na área e discussões presentes no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior: características e perspectivas (INEP, 2017d). A programação consta no Anexo E.	Conhecer as discussões atuais sobre o Sinaes oriundas da própria equipe, dos idealizadores e de estudiosos da área.
...o cenário da educação superior no Brasil	Os dados do Índice Geral de Cursos (IGC) que é “um indicador que avaliava a qualidade das instituições de educação superior” (INEP, 2016) no Brasil. Este é um dos quatro indicadores de qualidade do Sinaes, tratados no capítulo quatro, tendo sido escolhido por contemplar a IES como um todo. E dados do Censo da Educação Superior (Censup) publicados pelo Inep (2017e)	Mapear a forma como o Sinaes desenha o cenário da educação superior no Brasil e o próprio cenário.

Em relação ao estado da arte no campo, para definir o periódico a ser consultado, viabilizando a pesquisa no tempo restante previsto para a conclusão da tese e sem deixar algum assunto importante fora da análise, busquei na plataforma sucupira identificar periódicos especializados neste campo. Como parâmetros tive a área de Administração pública e de empresas, em que se enquadra esta tese; a última classificação de periódicos disponível no momento da pesquisa: quadriênio 2013-2016; e a existência da palavra “avaliação” no título do periódico.

Foram identificados cinco periódicos. Destes um foi desconsiderado por não ter como foco a educação superior, seu título era: Avaliação psicológica. Os demais constam no Quadro 18, no qual consta a classificação de cada um segundo os critérios Qualis para periódicos que variam entre A1, o mais elevado, A2, B1, B2, B3, B4, B5 a C, com peso zero.

Os dois periódicos melhor classificados, B1, são da Fundação Cesgranrio. A Revista Ensaio “concentra-se nas questões de avaliação e políticas públicas enfatizando as experiências e perspectivas brasileiras” (CESGRANRIO, 2017a); enquanto a Revista Meta, que é do Mestrado Profissional em Avaliação da Fundação CESGRANRIO, “dedica-se ao campo da avaliação, com ênfase nas áreas de educação, saúde e sociedade” (CESGRANRIO, 2017b).

Quadro 18. Qualis dos periódicos voltados à avaliação da educação superior na área de Administração pública e de empresas

Título do periódico	Classificação
Ensaio - Avaliação e Políticas Públicas em Educação	B1
Meta: Avaliação	B1
Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior	B2
Estudos em Avaliação Educacional	B3

Portanto, para tornar possível o mapeamento do estado da arte deste campo sem restringí-lo às políticas públicas, como acontece na Revista Ensaio; e nem ampliá-lo em demasia tratando de áreas fora do escopo deste estudo, como acontece na Revista Meta que trata além da educação, das áreas da saúde e da sociedade; para fins de mapeamento dos estudos a Revista Avaliação se mostrou adequada e satisfatória para esta tarefa, não tendo sido necessário incorporar a Revista Estudos em Avaliação Educacional da Fundação Carlos Chagas.

Além disso, chamou a atenção o fato do editor da Revista Avaliação ter participado da primeira equipe do Conselho Nacional de Avaliação da Educação Superior do MEC (Conaes/MEC), sendo um dos representantes do grupo que se tentou contatar, o que aumentou o interesse pelo periódico acreditando que seria possível encontrar publicações de outros integrantes no mesmo, o que aconteceu.

Em relação ao recorte longitudinal do estudo, como o objeto é o Sinaes que foi implementado em 2004 e tem ciclo avaliativo triênial; percebi que mapear publicações anteriores a 2007, ano em que os primeiros resultados deste sistema foram constatados levaria a um dispêndio de esforço que pouco agregaria ao estudo. Logo, considerei a última década de publicação na Revista Avaliação (2007-2017). Aliás, como além dos artigos também haviam dossiês e documentos, para fins de mapeamento do estado da arte deste campo considerei os 349 artigos publicados, por se mostrarem satisfatório a proposta.

O Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d) serviu para complementar os achados com discussões atuais sobre o tema. Este seguiu a programação planejada para dois dias, como compartilhado no Anexo E desta tese. No primeiro dia foram apresentadas as contribuições do Sinaes, passando a sua estrutura; para então levantar debates acerca dos tipos de avaliações (internas e externas), compartilhando a experiência internacional do Inep neste sentido. Já no segundo dia o foco passou para as medidas de qualidade, formas de indução e de utilização em modelos de larga escala e seus indicadores.

Este evento foi organizado pelo Inep em comemoração aos seus 80 anos e contou com representantes: do MEC (CNE, SESu e SERES); de IES públicas e privadas; dos cursos da modalidade de Ensino à Distância (EaD); de professores brasileiros, norte americanos e europeus; e da Agência brasileira de cooperação. Todos os participantes presentes em Brasília foram convidados, enquanto que o público em geral pode acompanhar as palestras de maneira remota, sendo permitido enviar questões a serem respondidas pelos palestrantes.

4.3 MÉTODOS DE COLETA DE DADOS UTILIZADOS

Por se tratar de uma pesquisa avaliativa, para fins de coleta de dados foi considerado o quadro de referências conceituais para este tipo de estudo desenvolvido por Greene *et al* (1989). Nele os autores criaram cinco propostas que variam entre as tolhidas e restritas, classificadas pelos autores de *constrained-narrow*; as flexíveis e amplas, ou, segundo os autores, *open-wide*. Ainda assim, vale esclarecer cada proposta considerando que todas utilizam o *mix* de métodos: qualitativos (designados à coleta de textos) e quantitativos (designados a coleta de números), e que o refinamento da análise dos autores foi fruto do exame de 57 pesquisas empíricas acerca da avaliação que adotaram tal *mix*.

No Quadro 19 constam as tipologias e suas respectivas propostas respeitando o grau de flexibilidade, sendo os extremos representados pela *triangulação*, no *constrained-narrow*; e a *expansão*, no *open-wide*. Começando pela *Triangulação*, tipo menos flexível, nela, os próprios autores ressaltam que os métodos qualitativos e quantitativos precisam ser diferentes um do outro e respeitar suas forças e limitações para avaliar a mesma faceta do objeto. Seria como avaliar o mesmo ponto do *evaluand* por caminhos distintos.

A *Complementaridade*, ainda que parecida com a triangulação, difere desta última na medida em que usa o *mix* de métodos para avaliar diferentes facetas do *evaluand*, de modo que os dados se complementam como sugere seu título. Já o *Desenvolvimento* considera uma implementação interativa, na qual os métodos são utilizados sequencialmente possibilitando que os resultados de uma avaliação alimente a outra. Enquanto isso, na *Iniciação* a ideia é que os métodos qualitativos e quantitativos sejam adotados em conjunto ampliando as chances de tratar dados improváveis de serem encontrados de outra forma, como alertam os autores.

Quadro 19. Tipos de pesquisas de avaliação com métodos mistos

Tipos	Proposta
Triangulação	Procura convergência, corroboração, correspondência de resultados dos diferentes métodos.
Complementaridade	Procura elaboração, aprimoramento, ilustração, esclarecimento dos resultados de um método com os resultados do outro método.
Desenvolvimento	Procura usar os resultados de um método para ajudar a desenvolver ou informar o outro método, no qual o desenvolvimento é amplamente contruído para incluir amostragem e implementação, bem como decisões de medição.
Iniciação	Procura a descoberta de paradoxo e contradição, novas perspectivas de frameworks, a reformulação de perguntas ou resultados de um método com perguntas ou resultados do outro método.
Expansão	Procura ampliar a amplitude e o alcance do inquérito usando diferentes métodos para diferentes componentes de indagação.

Fonte: adaptado de Greene *et al* (1989, p. 259, tradução nossa).

Na outra extremidade das propostas, numa perspectiva flexível e ampla, a *Expansão* foi apresentada como uma forma de extrapolação da pesquisa. Isto, pois, como explicam os autores, o mistura dos métodos neste caso traz consigo a possibilidade de expandir a avaliação de modo que os tratamentos qualitativos e quantitativos possam auxiliar na compreensão do processo e de produto da avaliação.

Para fins de tese, a *Expansão* foi adotada e exigiu esforços adicionais para consolidar e organizar o material proveniente de diferentes fontes de dados conquistado simultaneamente por meio do *mix* de métodos. Em outras palavras, não se tratava de fazer coletas em separado para depois consolidar os resultados ou cruzar os dados. Também não foi o caso de adotar métodos sequenciados em momentos distintos. Ao invés disso, foi preciso coletar simultaneamente dados, tanto quantitativos quanto qualitativos, para avaliar o processo de avaliação do Sinaes.

Para tanto, os trabalhos anteriores que desenvolvi sobre o Sinaes ao mesmo tempo em que facilitaram o acesso às diversas fontes acabaram por orientar a coleta de dados partindo do Sinaes para o cenário da educação superior no Brasil, ou seja, numa ordem invertida a apresentada ao longo do texto. O motivo de tal alteração na estrutura da tese foi para que a compreensão da proposta não ficasse comprometida.

Para fins de coleta busquei primeiramente consolidar o conhecimento acerca do Sistema de avaliação, baseada na Lei nº 10.861/04 (BRASIL, 2004a) e nas portarias, disponíveis no meio virtual, além do livro: “Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação” (INEP, 2009) e dos cinco volumes da publicação: “Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior” (INEP, 2015) disponíveis no site do

Inep, que, como autarquia federal vinculada ao MEC, tem como missão: “subsidiar a formulação de políticas educacionais dos diferentes níveis de governo no Brasil” (INEP, 2018a). Conseqüentemente, como Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais possui uma rica base de dados que auxiliou no delinear do cenário da educação superior no Brasil.

Quadro 20. Papel de cada Secretaria do MEC

Secretaria	Papel no MEC
Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE)	Desenvolver ações para a criação de um Sistema Nacional de Educação – SNE, cujo prazo terminativo se viu consubstanciado no artigo 13 da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências).
Secretaria da Educação Básica (SEB)	Zelar pela educação infantil, pelo ensino fundamental e pelo ensino médio.
Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI)	Contribuir para o desenvolvimento inclusivo dos sistemas de ensino, voltado à valorização das diferenças e da diversidade, à promoção da educação inclusiva, dos direitos humanos e da sustentabilidade socioambiental, visando à efetivação de políticas públicas transversais e intersetoriais.
Secretaria da Educação Profissional e Tecnológica (SETEC)	Formular, implementar, monitorar, avaliar e induzir políticas, programas e ações de educação profissional e tecnológica, atuando em regime de colaboração com os demais sistemas de ensino e os diversos agentes sociais envolvidos na área.
Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES)	Regular e supervisionar Instituições de Educação Superior, públicas e privadas, pertencentes ao Sistema Federal de Educação Superior; e cursos superiores de graduação do tipo bacharelado, licenciatura e tecnológico, e de pós-graduação lato sensu, todos na modalidade presencial ou a distância.
Secretaria da Educação Superior (SESu)	Planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da Plano Nacional de Educação (PNE).
Secretaria Executiva (SE)	Assistir ao ministro na supervisão e coordenação das atividades das secretarias integrantes da estrutura do ministério e das entidades a ele vinculadas; auxiliar o ministro na definição de diretrizes e na implementação das ações em educação; supervisionar e coordenar as atividades relacionadas aos sistemas federais de planejamento e orçamento, organização e modernização administrativa, recursos da informação e informática, recursos humanos e de serviços gerais, no âmbito do ministério.

Fonte: adaptado de MEC (2016b)

Na busca por dados do contexto, especialmente em relação às regras e aos programas para a educação superior no Brasil, pesquisei o site do Ministério da Educação, “órgão federal que trata da política nacional de educação em geral, compreendendo: ensino fundamental, médio e superior; educação de jovens e adultos; informação e pesquisa educacional; pesquisa e extensão universitária; e magistério” (MEC, 2016b). Contudo, por tratar da educação em geral, o volume de dados contidos no site era grande e poderia levar a perda do foco desta tese. A saída encontrada foi filtrá-los considerando a estrutura organizacional do MEC, que possui sete secretarias cada qual com seu papel, conforme Quadro 20.

Seguindo com a coleta de dados, ainda que checando os achados nas demais secretarias, passei a ter mais atenção com: a SERES e a SESu, por estarem mais próximos ao *evaluand*. Desta forma, foi possível identificar as regras e os programas para a educação superior no Brasil. Especificamente na SERES foram encontradas: legislações e atos normativos; enquanto que na SESu foram identificados programas e ações que não se limitam ao Programa Universidade para Todos (ProUni) e nem ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies).

Não obstante, a apresentação da SESu remeteu a existência de um Plano Nacional de Educação (PNE) que precisou ser incorporado a coleta. Os dados do PNE puderam ser encontrados num site específico aproveitando um *link* do próprio MEC (2017b). Também foi preciso aprofundar os estudos relacionados a Lei de Diretrizes e Bases – LDB (BRASIL, 1996) que determinava, até a conclusão desta tese, os aspectos a serem respeitados pela SESu.

Para os dados acerca do estado da arte deste campo, como já explicado, primeiro foi consultado na Qualis os periódicos especializados existentes. Em seguida, os sites dos quatro que atendiam a demanda desta pesquisa foram acessados para entender o propósito de cada um. E somente após definir aquele a ser considerado, no caso, a Revista da Avaliação da Educação Superior, foi checado se o acesso aos artigos era livre. Ao confirmar tal informação todos os artigos entre 2007 e 2017 foram baixados, acreditando-se que todos poderiam contribuir para a análise dos dados.

Todavia, logo percebi que era preciso manter um filtro frente aos 364 artigos. Assim, após uma leitura breve dos: título, resumo e palavras-chave, de cada trabalho, identifiquei cinco enfoques distintos possíveis dos estudos voltados à avaliação da educação superior. Na Figura 17 o quantitativo de artigos foi apresentado pela técnica de nuvem de palavras construída no site <http://www.wordle.net/create>, possibilitando "demonstrar, de maneira visual, a frequência de ocorrência dos enfoques dentre os artigos: quanto maior for o número de vezes que o enfoque aparece, maior a fonte usada para exibí-lo" (LIMA, 2012).

Em números absolutos foram: 119 artigos tratando do **cenário**; 111 do processo de ensino e **aprendizagem**; 57 dos **sistemas** de avaliação da educação; 45 da **auto-avaliação** institucional; e 32 da **administração** da instituição de ensino superior. Cada artigo representou somente um enfoque e para desenhar a nuvem de palavras foram utilizadas as palavras destacadas em negrito neste parágrafo. Ainda assim, tais enfoques tiveram de ser criados, pois não foram identificados ao longo da pesquisa.

Auto-avaliação Cenário Administração Aprendizagem Sistemas

Figura 17. Nuvem de palavras dos enfoques encontrados no campo

A fim de explicitar a lógica seguida tem-se na Figura 18 quatro enfoques como conjuntos e um como pano de fundo. A ideia é que o processo de ensino e aprendizagem está contido na administração da IES; que, por sua vez, está contida na auto-avaliação institucional; enquanto esta última está contida nos sistemas de avaliação da educação. Por outro lado, os trabalhos que tem como enfoque o cenário são considerados panos de fundo.

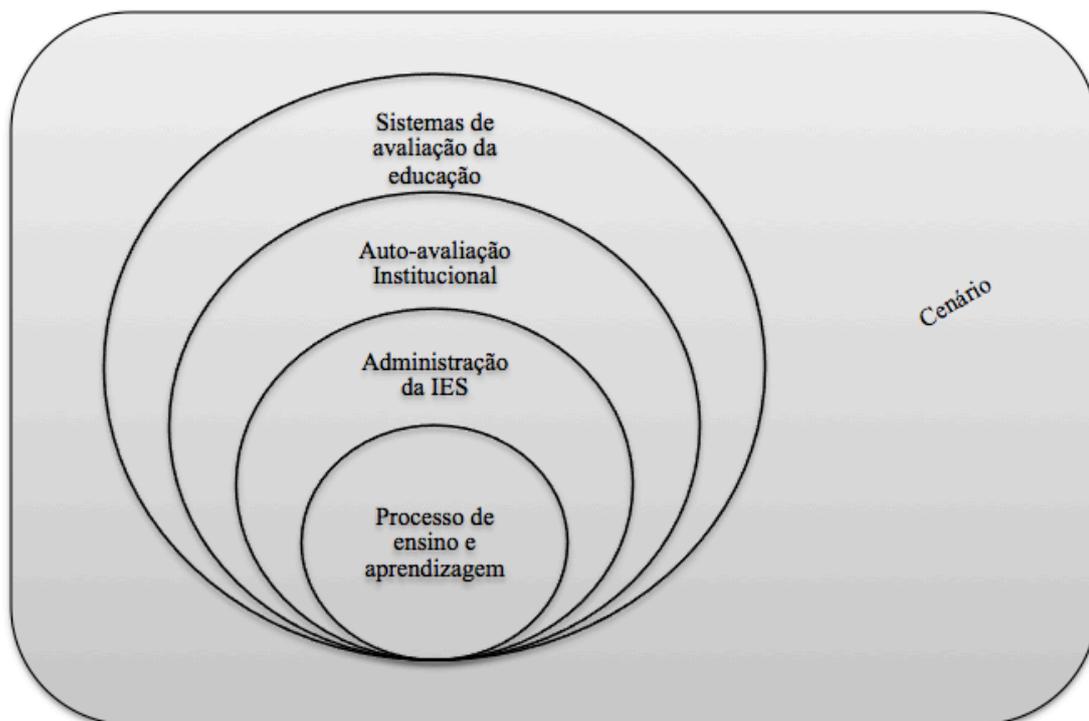


Figura 18. Formas de abordar o campo

No Quadro 21 constam a descrição sucinta de cada enfoque delimitado. Para esta tese, que tem como enfoque o sistema de avaliação da educação superior no Brasil, busquei

analisar o estado da arte deste campo, tendo como base os 57 artigos publicados na Revista Avaliação entre 2007 e 2017 que apresentavam este enfoque. Número este que se mostrou mais reduzido após a leitura breve dos trabalhos, de modo que somente 17 publicações foram identificadas como sendo esforços em tratar o próprio sistema de avaliação, sendo as mesmas mencionadas junto à apresentação dos achados no capítulo três.

Quadro 21. Enfoques de estudos da avaliação da educação superior

Enfoques	Descrição sucinta
Cenário	Estudos de programas, de processos históricos de construção dos sistemas de avaliação e/ou da própria educação, e de dados demográficos acerca da educação.
Processo de ensino e aprendizagem	Estudos do processo de formação, docente e discente. Abrangem as matrizes curriculares, a didática em sala de aula, metodologias de ensino, entre outros, demonstrando preocupação com a forma de transmissão do conhecimento e seus impactos no processo de aprendizagem.
Administração da IES	Estudos da complexidade dos processos administrativos: planejar, organizar, dirigir e controlar; nas IES.
Auto-avaliação institucional	Estudos dos caminhos seguidos pela IES a fim de atender aos parâmetros definidos por agentes externos ou mesmo os impactos de tais critérios na IES. Em suma, tem como enfoque as IES, diante dos parâmetros externos demandados.
Sistemas de avaliação da educação	Estudos dos mais diversos sistemas propostos para avaliar a educação superior. Tem como enfoque os agentes externos e/ou o próprio processo de avaliação proposto.

Como forma de complementar os achados foram considerados fragmentos dos discursos das palestras proferidas no “Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior: características e perspectivas” (INEP, 2017d), disponibilizadas pelo Inep virtualmente, juntamente com os slides projetados pelos palestrantes (INEP, 2017d).

4.4 MÉTODOS DE ANÁLISE UTILIZADOS

Neste estudo qualitativo adotei a análise de conteúdo, proposta por Bardin, a fim de “manipular mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo) para evidenciar os indicadores que permitem inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem” (BARDIN, 2011, p. 52). Em outras palavras, busquei decifrar a comunicação estabelecida entre os diversos emissores e receptores. Para tanto, segui as três fases propostas pela autora supracitada, a saber: pré-análise; exploração do material; e tratamento dos resultados, inferência e interpretação, vide Figura 19.

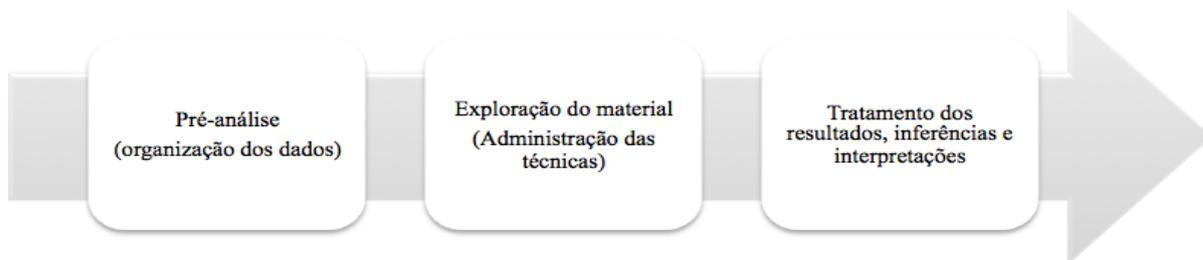


Figura 19. Etapas da análise do conteúdo
 Fonte: adaptado de Bardin (2011, p. 132)

Na pré-análise, para constituir o que a autora denomina *corpus* do trabalho, ou seja, “o conjunto de documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos” (*op cit*, p. 126), realizei a leitura “flutuante” do material e selecionei dados capazes de identificar como e o que o Sinaes mede e para quem. Para tanto, precisei: conhecer o contexto brasileiro da educação superior segundo sua legislação e programas, os mecanismos do próprio Sinaes, o estado da arte do campo e dados quantitativos do cenário; e analisar o processo do Sinaes perante a literatura nacional e estrangeira.

No caso dos números que retratam o cenário, a estatística descritiva via *software* Excel e elaboração de gráficos foi suficiente para sua apresentação. Enquanto que os fragmentos dos discursos dos palestrantes no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d) foram agregados ao *corpus* em momentos oportunos respeitando o aspecto citado. Material este apresentado no capítulo três.

Quadro 22. Categorias utilizadas para análise de conteúdo na tese

Categorias	Descrição sucinta	
Centrada em objetivos	A avaliação é orientada pelos seus propósitos especificados <i>a priori</i> , sendo importante verificar o grau de alcance destes objetivos.	
Centrada na administração	A avaliação é orientada pelos tomadores de decisões. Para tanto, é necessário manter proximidade com o avaliador para conhecer e atender às suas demandas.	
Centrada nos consumidores	A avaliação se preocupa em atender a lista de exigências dos consumidores.	
Centrada em especialistas	A avaliação é orientada pelos especialistas e possui quatro tipologias: sistema formal de pareceres (possui padrão público, periodicidade e conta com vários especialistas), sistema informal de pareceres (diferente do formal, não tem padrão público e apresenta periodicidade esporádica), e parecer <i>ad hoc</i> (é fornecido por demanda e não possui padrão público): grupal (conta com mais de um especialista) e individual (conta com apenas um especialista).	
Centrada em adversários	Propõe a utilização da oposição planejada para que se conheça pontos fortes e fracos do objeto avaliado.	
Centrada nos participantes	Considera observar elementos sociais a serem tratados pela avaliação. Tem-se alta preocupação com o contexto.	

Fonte: Adaptado de Worthen *et al* (2004, pp. 256-258)

Note que não foram criadas suposições quanto ao problema de pesquisa, ao invés disso, na segunda etapa, o material foi explorado de duas formas. Primeiro considerando as abordagens *apriorísticas* de Worthen *et al.* (2004), apresentadas no capítulo dois e sintetizadas no Quadro 22. Vale esclarecer que, para fins de exploração do material, a abordagem utilizada foi qualitativa, pois o *corpus* era reduzido, ou seja, “não estava ligado a categorias que dessem lugar a frequências suficientemente elevadas para que os cálculos se tornem possíveis” (BARDIN, 2011, p. 145).

A segunda forma de explorar o material foi considerando as demais bibliografias encontradas acerca do tema, neste caso sem trabalhar categorias. Portanto, para fins de análise, a categorial foi realizada num primeiro momento, para investigar: a quem o Sinaes se destina considerando o processo de credenciamento. E, por seguir procedimentos exploratórios, num segundo momento, explorei o material de forma mais livre extrapolando qualquer categoria. Já na terceira etapa, em ambos os casos, os resultados foram tratados com inferências e interpretações (capítulo cinco) que alimentaram as recomendações presentes no capítulo seis como sera visto.

5 ANÁLISE E TRATAMENTO DOS DADOS

Este capítulo ficou reservado às inferências e interpretações fruto da exploração do *corpus*. Para tanto, num primeiro momento foram considerados como categorias as *Abordagens da avaliação* de Worthen *et al.* (2004), sendo desenvolvida a análise categorial, a fim de identificar a quem se destina o resultado do Sinaes considerando o processo de credenciamento.

Num segundo momento, segui com a análise de conteúdo, sem considerar qualquer categoria, embasadas: nas pluralidades conceituais de Pfeifer (2012), nos padrões de avaliação definidos pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JCSEE, 1994)*, no *Modelo de avaliação da qualidade* de Davok (2006) e nos *Vetor de excelência* (EWELL, 1984) e na *Estrutura de effectiveness* (KRAKOWER, 1985) do Centro Nacional para o Sistema de Gestão do Ensino Superior (NCHEMS).

Vale esclarecer que, em função do *corpus* reduzido, não foram contabilizadas frequências; mas sim, destacadas terminologias, acrescidas dos fragmentos dos discursos proferidos no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d), quando foi o caso, a fim de que o leitor possa compreender os posicionamentos que levaram a determinados julgamentos e/ou recomendações, mas evitando repetir trechos do capítulo três, com o intuito de promover melhorias para o *evaluand*, como se espera de uma avaliação formativa como a desenvolvida.

5.1 ANÁLISE CATEGORIAL

As categorias consideradas para fins de exploração do material foram as seis *Abordagens da avaliação* de Worthen *et al.* (2004): centrada em objetivos, centrada na administração, centrada nos consumidores, centrada em especialistas, centrada em adversários e centrada nos participantes. Todas tratam de necessidades a serem atendidas, sendo possível mesclar propostas, o que, segundo os autores, é considerado uma forma de maturidade na avaliação. E a realidade prática do Sinaes leva a acreditar nesta perspectiva.

Antes de ressaltar os aspectos de cada etapa do processo de avaliação que levaram a encará-lo dessa forma, vale se atentar para o contexto, em que, como atores que compõem

esse cenário, tem-se: de um lado, a sociedade; de outro, as Instituições de Ensino Superior; e, num terceiro, o poder público com papel multifacetado de regulação, supervisão e avaliação.

O estudante em nenhum momento é visto de maneira isolada, até mesmo nos *rankings* criados equivocadamente, na medida em que, conforme visto no *corpus* da pesquisa: a intenção da proposta do Sinaes não era criar *rankings*, mas “o próprio Ministério da Educação, em setembro de 2008, divulgou um *ranking*” (BRITO, 2008, p. 850). De qualquer forma eles usam o nome das IES e não dos estudantes; logo, são duas as formas possíveis de participação do estudante: pela IES ou pela sociedade.

Por outro lado, as IES são vinculadas ao processo por meio de uma comissão específica (CPA), pelo quadro de docentes e pelos estudantes. As visitas *in loco* exigem a mobilização de outros integrantes do seu quadro social, especialmente as coordenações e os funcionários administrativos, na medida em que: “nesse período e também durante e após a visita, a comunidade acadêmica aprofunda o conhecimento sobre a legislação educacional, sobre os instrumentos de avaliação, sobre os critérios de qualidade acadêmica” (GIOLO, 2008, p. 854).

Todavia, isso só acontece quando a IES não é dispensada da visita – o que segundo o representante do SERES/MEC (INEP, 2017d) só deveria acontecer quando os indicadores de qualidade atingissem o nível satisfatório, pois, como o mesmo relatou: “originalmente o CPC e IGC foram concebidos para serem usados apenas nas decisões da SERES para dispensa de visita *in loco*, devido ao grande número de processos de cursos (renovação de reconhecimento)”.

Então vale enxergar o cenário desta forma: em relação a participação do poder público, a exigência de uma atuação multifacetada levou a criação de uma estrutura robusta, na qual o MEC conta com quatro órgãos de subordinação e um vinculado. Sob subordinação com sua administração direta tem-se: duas secretarias (SERES e SESu), um conselho (CNE) e uma comissão (Conaes); sob vínculo com administração indireta tem-se: um instituto (Inep). Instituto este com papel essencial na avaliação, o que levou o mesmo a criar uma estrutura interna para atender à essa demanda, contando com um gabinete e três coordenações (Coordenação-geral de avaliação de cursos; Coordenação-geral do Enade; e Coordenação-geral de controle de qualidade).

Ainda que não se considere os integrantes das comissões e/ou subcomissões e os elaboradores de questões, é notório que existe um número grande de pessoas e recursos envolvidos nesse processo, o que explica algumas classificações feitas pelos representantes

dos órgãos participantes no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (*op cit*) e reproduzidas em fragmentos dos seus discursos a seguir; na medida em que leva a uma alta expectativa por resultados.

Nosso sistema é relativamente **complexo, sofisticado, pesado, dispendioso**, mas, os resultados ainda são aquém do que deveriam ser. [...] embora o sistema seja **custoso**, seja **dispendioso**, seja **pesado** nós não conseguimos alcançar com esse sistema de avaliação ainda uma melhora generalizada da performance dos cursos e das instituições. (representante da SESu/MEC, grifo nosso)

[...] envolve um trabalho muito **pesado**, muito **complexo** e de grupo nacionais, internacionais, técnicos de várias áreas, o professor da sala de aula, o especialista daquela área. (professora convidada, grifo nosso).

A implementação desse novo sistema, Sinaes, foi feita por uma série de instrumentos que se tornaram muito **complexos** e **extremamente burocráticos**. (secretária executiva do MEC, grifo nosso)

Considerando as abordagens propostas, vale questionar: seria esta uma *Avaliação centrada em objetivos (ou Tyleriana)*? Num primeiro momento, é possível imaginar que não, considerando a existência de flexibilidade no relatório entregue pela CPA e no papel dos avaliadores da comissão e/ou subcomissão nas visitas *in loco*, que devem ser mais do que “preenchedor de listas”, ou, como explicado pelo representante do Basis e da CTAA/Inep (*op cit*): “ter um olhar para além do papel. Ele tem que entender a IES arrumada, bem preparada para receber a comissão mas o avaliador tem que ter essa visão para além do que ‘tá’ no papel”. Para tanto, necessitam de capacitação constante e estímulo. Situação esta que parece mais crítica no Ensino à Distância, inclusive o representante da Associação Brasileira de Educação à Distância (ABED) afirmou que: “não existe no Brasil profissionais o suficiente preparados para avaliar a educação à distância”.

Contudo, não se pode esquecer que todos os instrumentos são elaborados segundo um ponto de partida, que pode ser as Diretrizes Curriculares Nacionais ou não. No caso da DCN pode-se pensar no Enade, como constatado no *corpus* da pesquisa e reforçado pela Coordenadora Geral do Enade do Inep (*op cit*), ao explicitar que: “o Enade não tem como objetivo curricular a área, não pode estruturar um currículo para a área, e sim apresentar um instrumento de avaliação que converse com o que havia sido anunciado pelas diretrizes curriculares nacionais”.

Numa visão mais abrangente, a secretária executiva do MEC salientou críticas do setor privado, “que considera os padrões de qualidade do MEC baseados no modelo das universidades públicas de pesquisa e que não levam em consideração as características da

maioria das instituições privadas e a enorme diversificação no sistema”. Assim, a avaliação passa a ser buscada em função deste “mastro” inicial, ao invés de ser *livre de metas* (SCRIVEN, 1972). Além disso, os achados permitem inferir que na prática existe uma etapa não mencionada nos documentos, que conta com padrões pré-estabelecidos; logo, é possível afirmar que a avaliação é *centrada em objetivos*.

Ademais, esse mastro define a linha de corte, ou melhor, o nível mínimo satisfatório de qualidade a ser alcançado (1,945), sendo padronizado numa curva normal (curva de Gauss), de modo que, como destacado pelo Coordenador Geral do Controle de Qualidade do Inep (INEP, 2017d): “sempre terão cursos a esquerda da média e a direita da média”. Além disso, dessa forma não são permitidas comparações ao longo do tempo e nem demonstrações dos avanços conquistados pelas IES, que sempre são forçadas a compor grupos de 1 a 5, independente da qualidade do grupo, como revelou o *corpus* do estudo.

Em suma, a qualidade que se busca nada tem com a promoção da diversidade, prevista na Lei. Ao invés disso, busca-se construir escadas para que as IES cheguem onde o poder público acredita que a sociedade espera que elas cheguem. Desta forma, as IES são forçadas a alcançar metas, por vezes, incoerentes com a sua realidade. Independente de serem modestas, já superadas ou ousadas, como relatado por Worthen *et al.* (2004); a valorização dos resultados em detrimento do processo é nítida; e numa visão míope, descrita assim pelos próprios autores, somente as metas pré-estabelecidas contam; tanto que Instituições de alta *performance*, por exemplo, se mantém a margem do processo, conforme mencionou o representante da SESu/MEC (INEP, 2017d): “as instituições de alta performance não tem nada a ver com o nosso sistema de avaliação de instituição e de curso superior, elas de fato vivem completamente a margem desse sistema”.

Em outras palavras, busca-se construir escadas para subir no muro do poder público. Não é estimulado aos usuários: IES e sociedade, a construção de seus próprios muros. Levando o representante do CNE (*op cit*) a considerá-las como sendo o “custo MEC” ou “custo Brasil”, visto que obrigam o próprio poder público, com recursos limitados, à atender tais demandas. Nas palavras do próprio, a pergunta é:

[...] na área de educação nós estamos entendendo o que é conceito de qualidade? Ou eu estou formatando a minha caixa assim: mais doutor, mais mestre, mais tempo integral, mais biblioteca, mais **custo MEC**. [...] Política pública tem que ter verba pública. Não me venha exigir doutores, carteiras novas, sofá, biblioteca, ultra-computadores por indução de uma política pública se ela não vai pagar. Então, a escola particular, a instituição com ou sem fins lucrativos, fundacional ou não, ela

tem limites orçamentários e as vezes se cria uma série de indicadores que aumenta o **custo brasil** pra eles lá.[...]. Se eu for fazer indicadores praquilo que você já pré-fixou que é a sua ideia. Eu 'tô' criando escada para chegar no seu muro, não é isso que eu quero. Eu quero escada para que o aluno cresça, para que a sociedade cresça. (grifo nosso)

Desta forma, mesmo com todos os programas existentes mencionados nos achados, que vão muito além do Fies e do ProUni (apenas para exemplificar, tem: a Bolsa Permanência, o PNAES, o Incluir, o Reuni, etc.), o poder público não tem conseguido arcar com todas as demandas. Inclusive, a secretária executiva do MEC (*op cit*) mencionou a dificuldade no repasse das verbas quando a demanda aumentou demais e a necessidade de tornar os programas mais sustentáveis.

Isto posto, é possível afirmar que o Sinaes conta com uma *Avaliação centrada em objetivos* e o problema neste caso se reserva a dois fatos: 1º) que categorias administrativas e organizações acadêmicas distintas são tratadas como iguais, o que inibe a inovação e a promoção da diversidade; e 2º) que os profissionais se tornam escravos do processo, classificado como extremamente burocrático em diversos momentos.

Para entender, vale lembrar do exemplo exposto no *corpus* da pesquisa pelo representante da modalidade à distância (*op cit*), onde o mesmo explica que o EaD “ficou durante muitos anos amarrado numa redução de autonomia das instituições de ensino, porque o marco regulatório [...] tinha criado uma camisa de força” que levava a mesma a atuar de forma desvirtuada. O mesmo pode estar acontecendo com certas faculdades, centros universitários, universidades tanto públicas quanto privadas.

Não obstante, os indicadores de qualidade considerados são compostos, ou seja, o CPC usa o Enade e o IDD; enquanto o IGC considera todos os demais, isso engessa a proposta e leva as IES a terem maior preocupação com os estudantes, responsáveis por 70% da nota do curso. Dessa forma, ainda que os objetivos da avaliação sejam evidentes, grande parte da qualidade é determinada pela: nota do estudante na prova; respostas do mesmo ao questionário sobre a instituição; e indicação de valor agregado, representado pelo IDD considerando Enade e Enem. Somado ao exposto, a punição previstas no Art. 46 da LDB (BRASIL, 1996) para as IES abaixo do nível satisfatório, leva as IES, até por questão de sobrevivência, à atender os objetivos pré-fixados.

Em relação aos indicadores, a ausência de validade teórica explícita (mencionada pela professora convidada no seminário, na medida em que não encontrou relatórios das exigências de validade dos indicadores utilizados no Brasil) traz consigo dificuldades até mesmo para

defender que tais indicadores sejam válidos para serem usados em decisões num campo de grande impacto no país. Portanto, mesmo com a certeza de que mudanças são necessárias e vem sendo pensadas, incluindo a ideia do pacote de indicadores simples (mencionado pelo Coordenador Geral do Controle de Qualidade do Inep), se for para seguir com *a Avaliação centrada em objetivos* deve-se tomar cuidado na construção desse muro, ou dos muros que sejam capazes de representar a sociedade.

Retomando o papel multifacetado do poder público e a necessidade de manter a independência dos três processos que o compõem, fragmento do discurso do representante da SESu/MEC (INEP, 2017d), por exemplo, demonstrar ciência por parte dos envolvidos da amplitude da avaliação: “nós não podemos produzir somente indicadores e ter instrumentos que atendam ao fim da regulação. Afinal a avaliação, ela é maior, é mais do que simplesmente subsidiar a regulação. A avaliação transcende essa finalidade”. No entanto, a análise do *corpus* da pesquisa somada ao fragmento do discurso da diretora da DAES/Inep (*op cit*) permitem inferir que é a regulação que está subsidiando a avaliação. Do contrário, como explicar que o uso feito no processo regulatório dos indicadores sejam a maior crítica da DAES/Inep, segundo sua diretora? Então, existe a forma certa de usar? Por que se preocupar tanto com o *uso* que se é feito se a Lei permite ao poder público utilizar da forma que quiser?

Pensando nas demais abordagens, será que no Sinaes há *Avaliação centrada na administração*? Quem seria a administração nesse caso? Em se tratando de educação no Brasil, que é um bem público, o administrador seria o poder público. Porém, este modelo exige alta interação entre o responsável pela avaliação, no caso do Sinaes o Inep; e o tomador de decisão, o MEC. Somente assim as demandas seriam atualizadas em tempo real, o que não acontece, mesmo estando o Inep submetido à administração indireta do MEC, como visto em sua estrutura organizacional (Figura 9). Inclusive, o Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (*op cit*) foi encarado pelo presidente da Conaes/MEC, como o primeiro grande encontro, após 20 anos, entre os atores envolvidos no processo, “com críticas abertas”.

Assim sendo, na contramão desta abordagem, o Sinaes exige o envolvimento de grande contingente de pessoas e recursos que vem ao longo do tempo construindo um sistema pouco flexível e que, naturalmente, precisa de tempo para se adaptar a certas mudanças. A exemplo disso tem-se a decisão pela troca entre os ingressantes do Enade e os estudantes do Enem para fins de cálculo do IDD, sendo uma das possíveis causas explicada pelo representante da DAES/Inep (*op cit*) e já compartilhada no capítulo três. Em suma, nota-se preocupação com o

impacto de qualquer mudança, de modo que decisões importantes são “tomadas com cuidados para não desarranjar toda uma estrutura de regulação e financiamento, por exemplo”, segundo o Coordenador Geral do Controle de Qualidade do Inep (*op cit*); e a pouca flexibilidade do sistema dificulta a implementação da *Avaliação centrada na administração*, que necessita de espaço para mudanças ao longo do processo.

Além disso, vale lembrar que se trata de um sistema nacional, que vale para 26 estados e um distrito federal. Neste sentido é preciso verificar se isso seria viável, especialmente em se tratando da avaliação de um processo de ensino-aprendizagem, em que os resultados demoram à aparecer e mudanças constantes poderiam ser pouco efetivas. Sem contar que os achados demonstram que, no caso do Sinaes, o fato dos “tempos políticos nem sempre acompanharem os tempos técnicos”, como exposto pela diretora da DAES/Inep, trazem dificuldades de avanço para o sistema. Em vista disso, a *Avaliação centrada na administração* não é uma opção hoje adequada para o Sinaes, ainda que o modelo CIPP (Contexto, Insumo, Processo e Produto), proposto por Stufflebeam (1971; STUFFLEBEAM e SHINKFIELD, 1985) se mostre interessante para trabalhar com planejamento, estruturação, implementação e reciclagem, este exige uma dinâmica ainda não conquistada pelas esferas públicas no Brasil.

E a *Avaliação centrada nos consumidores*, ela consta no Sinaes? Como a ideia segue a lógica da *Abordagem centrada em objetivos*, já tratada e presente no Sinaes, a possibilidade da resposta à esta questão ser sim deveria ser enorme. Ademais, é possível inferir que o estímulo que move o processo é a necessidade de “prestação de contas pelo setor público à sociedade” (DIAS *et al.*, 2006, p. 438), em que as IES atendem ao poder público, e este último à sociedade. Por consequência, ainda que a sociedade represente os consumidores, o poder público deveria representar a sociedade, o que levaria a esta abordagem de avaliação, mas não é o que acontece na prática.

Não existe uma lista de indicadores definida com base na demanda da sociedade. Nos achados ficou claro que é fundamental tratar a qualidade segundo o “usuário” e não de acordo com quem faz, como ressaltado pelo representante do CNE: “qualidade sempre se definiu como um conjunto de características que um produto ou serviço tem em função do atendimento de satisfação e de interesse do usuário, não meu que faço. Eu não faço qualidade. Eu produzo naquilo que ele quer”. Todavia, a prática do Sinaes demonstra que por mais cuidadosos que sejam os representantes do Inep, existem lacunas a serem preenchidas.

Diferentes instrumentos apresentam diferentes métricas. Se a visita *in loco* chega a se aproximar dessa abordagem e apresentar resultados que auxiliam às instituições comprometidas com a qualidade, onde, como dito pela representante da CPA e integrante da CTAA/Inep, a CPA não é vista como “gasto de papel”, o Enade não consegue atender à esta questão.

Neste sentido, note que existem instrumentos e dados para desenvolver a *Avaliação centrada nos consumidores*, mas por não serem considerados pelos indicadores de qualidade do Sinaes se tornam pouco efetivos. Prevalecendo a abordagem *centrada em objetivos*, dando mais importância a proporção de mestres e doutores, a infraestrutura, etc., desconsiderando aspectos igualmente importantes, como as publicações, levando instituições de alta performance a serem marginalizadas pelo sistema, como dito.

E o que dizer da *Avaliação centrada em especialistas*? O Sinaes conta com algum tipo de sistema formal ou informal de pareceres, ou de parecer *ad hoc* grupal ou individual (WORTHEN *et al.*, 2004, p. 181)? Ele foca o especialista? Antes de tentar responder aos questionamentos vale se atentar para o fato de que não se está questionando se os integrantes do processo avaliativo são ou não considerados especialistas, mas sim se a avaliação tem como foco suas decisões.

Em vista disso, o *corpus* da pesquisa permitem inferir que tanto a visita *in loco*, quanto o Enade, têm estrutura de parecer e padrão público (inclusive nos documentos compartilhados: Anexos A, B e C), demonstrando a existência de um *sistema formal de pareceres*, com periodicidade especificada, respeitando o ciclo avaliativo (trienal), que considera a opinião de vários especialistas e geralmente afeta a situação. Mas o chamado *parecer ad hoc*, sem estrutura, padrão público e periodicidade especificada que considera vários especialistas ou somente um não foi identificado e este pode ser o *gap*.

Não que os relatório padronizados não tenham o seu valor, mas será que esta é a melhor forma de usufruir dos profissionais envolvidos no processo? De que adianta eu ter um docente altamente gabaritado se o sistema não permite a ele atuar de forma mais flexível? Os milhares de relatórios podem levar a pensar que a padronização facilita o trabalho de avaliação, mas se a ideia é promover a diversidade e respeitar a identidade da IES, sendo esta a maior responsável pela análise da devolutiva do relatório, será que o padrão consegue atender e respeitar às mais diferentes demandas?

Trocando em miúdos, o fato é que ter avaliadores chamados e reconhecidos como *ad hoc* por sua expertise e não permitir que os mesmos desenvolvam pareceres coerentes com a sua competência, pode ser um desperdício de recursos. Além disso, a falta de motivação dos próprios avaliadores pode estar nesses aspectos, na medida em que, mesmo aderindo ao Sinaes de forma “voluntária” (Coordenadora Geral da Avaliação *in loco* do Inep), percebeu que o processo não lhe dá espaço para contribuições, pois precisa vestir “a camisa de força”. Nesse caso, ainda que o fato de ser um sistema nacional leve a alguns receios provenientes de sua grandiosidade, somadas as já conhecidas limitações do poder público, vale perguntar: de que adianta investir num sistema tão complexo se não for para ser efetivo?

Outro aspecto que preocupa é que comissões, como, por exemplo, a Conaes, são formadas com cuidado para ser capaz de representar diversos segmentos (no caso da Conaes conta com representantes: do Inep, da Capes, do MEC, da IES e de Notório saber), mas na prática precisam seguir decisões do Ministério, sendo submissas. Fato este, que pode ter levado a própria Conaes, por muitos anos (considerando que o presidente da Conaes/MEC, afirmou que a mesma não vinha sendo chamada para os eventos), a ficar de fora do processo enquanto o Inep atuava no seu lugar, ou seja, foi anulada pelo próprio sistema que a criou. Então, pra que criar? Pra que ter tanta gente envolvida se a equipe que trabalha não pode contar com todo mundo? Novamente parece que existe estrutura para a *Avaliação centrada em especialistas*, mas a prática mostra resultados aquém das possibilidades.

No que tange à *Avaliação centrada em adversários*, o momento em que o Sinaes mais se aproxima desta abordagem é na visita *in loco*. Ainda assim, é como um jogo em que o time adversário não compareceu; logo, a visão que se tem da IES ou do curso é superestimada, como se tudo fosse perfeito, como se não tivessem problemas. O que impossibilita um estudo minucioso do processo, como esta abordagem permite. Como visto nos achados, as instituições se preparam para receber os avaliadores, cabendo aos mesmos identificar a realidade, sabendo que naquele momento esta pode estar mascarada com uma “boa recepção”, como relatado pelo representante do Basis e integrante da CTAA/Inep.

Em contrapartida, além de todos os custos que envolvem esta abordagem, é preciso lembrar que o Sinaes, mesmo sendo uma proposta formativa, é encarado como um processo somativo, no sentido que o não alcance de certos patamares de qualidade levam a indesejáveis sanções (Art. 46 da LDB). Conseqüentemente, adotar a abordagem *centrada em adversários* seria como levar a IES para o tribunal, permitindo indesejadas “polarizações artificiais”

(WORTHEN *et al.*, 2004), e reforçando o caráter somativo da avaliação, distanciando esta cada vez mais da indução da qualidade e promoção da cultura de avaliação, tão desejadas. Ao invés disso, a IES tentaria tratar os pontos críticos de modo a evitar penalidades, até por que julgar neste caso não é para “condenar” (*op cit*, p. 216).

Por fim, em relação a *Avaliação centrada nos participantes*, esta tem alta preocupação com o contexto e em nada se assemelha à *centrada nos consumidores*. Isto, pois, a ideia não é atender a uma lista de objetivos pré-fixados dos participantes, mas sim tratar as demandas do contexto trazendo os participantes para dentro do processo e, conseqüentemente, levando a avaliação a ser responsiva (STAKE, 1975; SILVA e SILVA, 2009). Modelo este que se assemelha à abordagem *centrada na administração*, mas exige ainda mais flexibilidade da estrutura, o que o Sinaes não tem.

Ainda que seja uma proposta pluralista com alta capacidade de tratar a diversidade, respeitando a identidade das IES e sua missão, como se deseja com o Sinaes, o excesso de flexibilidade e liberdade aumenta o seu custo e traz consigo o risco da sua “não conclusão” (WORTHEN *et al.*, 2004). Sem contar que os profissionais neste caso deveriam ter jornada dupla, seguindo nas IES e auxiliando o sistema de avaliação, alimentando este com demandas do cenário. Dessa forma, se teria “muros” distintos sendo construídos e a dificuldade com a comparabilidade aumentaria exponencialmente.

Outrossim, a análise categorial do conteúdo aqui apresentada leva a imaginar que no Sinaes a adoção do modelo *centrado nos participantes* tornaria ainda mais complexa a manutenção do papel multifacetado do poder público: com regulação, supervisão e avaliação. Isto, pois, na ausência de consenso em relação à qualidade na educação, as decisões seriam baseadas na arbitrariedade, baseadas em muros distintos. Todavia, sabe-se que agradar à todos é uma utopia e a avaliação é um processo de escolha; logo, na ausência dos indicadores de qualidade, o que mudaria seria o foco das discussões, na medida em que seria necessário buscar um consenso. Então, ainda que este modelo não represente aderência ao processo atual, o mesmo não pode e nem deve ser descartado.

Por ora, vale lembrar que o modelo brasileiro foi todo desenvolvido espelhado no estadunidense, e não existe o “melhor modelo”, a diferença está no caminho que cada um vem percorrendo. De forma sucinta, pode-se dizer que o Brasil chegou a uma proposta robusta de centralização que precisa de ajustes para atender à necessidade de descentralização, enquanto

isso nos Estados Unidos se busca o caminho inverso, na medida em que decisões precisam ser tomadas pelo poder público e a descentralização dificulta sua operacionalização.

Por fim, trazendo todos as abordagens nota-se que, caso os responsáveis pelo Sinaes optem por seguir com o processo como proposto, existem lacunas a serem preenchidas por este Sistema, que vem trazendo uma proposta, mais próxima do utilitarismo (HOUSE, 1976; 1983), ou seja, que considera o valor como aquele que beneficia o maior número de indivíduos. Um modelo que tem a *Avaliação centrada em objetivos*, com alto potencial para desenvolver a abordagem *centrada no consumidor*, e melhor aproveitar a *Avaliação centrada em especialistas* que é subutilizada. Dessa forma, é possível tornar a avaliação formativa, que já acontece nas visitas *in loco*, mais efetiva e um instrumento focado na promoção da diversidade, evitando que se encare o Sinaes como sendo somente o Enade, como os próprios indicadores o fazem. Ao invés disso, entendê-lo como um sistema de avaliação que, por sua natureza avaliativa, transcende a regulação e não o inverso.

5.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO

Extrapolando as abordagens, sem perder de vista o embasamento teórico, vale avaliar o Sinaes em função: das pluralidades conceituais de Pfeifer (2012), dos padrões de avaliação definidos pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JCSEE, 1994)*, do *Modelo de avaliação da qualidade* de Davok (2006) e dos *Vetor de excelência* (EWELL, 1984) e da *Estrutura de effectiveness* (KRAKOWER, 1985) do Centro Nacional para o Sistema de Gestão do Ensino Superior (NCHEMS).

Começando pelas nove pluralidades conceituais da avaliação da educação superior de Pfeifer (2012), vale reforçar, como destacado pela própria autora, que estas trabalham não necessariamente com ideias contrárias, mas que podem demonstrar totalidade e/ou complementação que facilitam a compreensão das propostas. Apesar de constarem todas no Quadro 1 (p. 19), neste momento o Quadro 23 traz o resultado das inferências e interpretações que serão apresentadas a seguir.

Quadro 23. Pluralidades conceituais da Avaliação da Educação Superior de Pfeifer (2012) e o Sinaes

Conceito	Pluralidade	Sinaes
Qualidade...	Social-Eficiência	São complementares. O Sinaes enfatiza a eficiência em detrimento da social.
Avaliação...	Qualitativa-Quantitativa	Representam a totalidade. O Sinaes adota ambas, mas subutiliza a qualitativa.
Avaliação de...	Processo-Produto	São contrárias. O Sinaes foca o produto, quando deveria focar o processo.
Avaliação...	Global-Pontual	São contrárias. O Sinaes adota a global, mas utiliza dados pontuais de forma equivocada.
Avaliação...	Contextualizada-Descontextualizada	São contrárias. O Sinaes trabalha com generalizações que poucam respeitam a diversidade, trabalhando de forma descontextualizada, quando o adequado seria o inverso.
Resultado enquanto...	Indicação de melhoria-ranqueamento	São complementares. No Sinaes a avaliação precisa subsidiar a supervisão e a regulação; então, seu uso pode variar dependendo do ator a que se refere.
Estado...	Controle-Supervisão	Representam a totalidade. Por força de Lei o poder público tem que desempenhar ambos os papéis.
Avaliação...	Voluntária-Obrigatória	São contrárias. O Sinaes adota a opção obrigatória, na qual todas as IES tem que participar do processo.
Avaliadores...	Estado-Agências	São complementares (não no Sinaes). No Sinaes a Lei impõe que o Estado seja o avaliador via órgãos a ele associados, no caso o Inep. Portanto, imaginar outras parcerias seria agir contra a Lei.

A realidade do Sinaes no contexto brasileiro reforça que, em relação à pluralidade: *qualidade social-eficiência*, há na prática mais preocupação com a *eficiência*, voltada aos indicadores de custo-benefício, do que com a *qualidade social*, que trabalha o papel da educação na construção democrática e cidadã do indivíduo. No entanto, não se pode culpar a transformação da educação em mercadoria por esta questão, o que aconteceu em 1999; ainda que se tenha encontrado trabalhos que alertam para “a precarização das condições de trabalho do docente” (FERREIRA *et al.*, 2014, p. 169). Ao invés disso, deve-se entender que as escolhas dos critérios e o engessamento dos indicadores (trabalhando com indicadores compostos, como já explicitado) trazem pouco espaço para o desenvolvimento da *qualidade social*. Logo, ainda há espaço para tratá-la dentro do sistema de avaliação proposto.

Em relação a pluralidade: *avaliações qualitativas-quantitativas*, fica a certeza de que, no caso do Sinaes, estes deveriam representar a totalidade, mas na prática ajustes são necessários nos instrumentos e nos indicadores para que isso aconteça. Neste sentido, a avaliação tem que servir de insumo, passar a ser “início e não o fim do processo” (LACERDA, 2015), proporcionando maior liberdade para a regulação e a subsidiando, como o desejado. Seguindo nesta linha de raciocínio, a pluralidade *avaliações de processo-produto* precisam tratar o produto como consequência do processo e não o inverso, forçando o

processo a atender a expectativa que se tem de produto, lembrando do “muro”, mencionado pelo representante do CNE/MEC, que já foi construído pelo poder público.

No que concerne à *avaliação global-pontual*, é preciso novamente pensar como e o que se deseja avaliar. A própria base teórica demonstra que não existe avaliação sem considerar o contexto (STUFFLEBEAM, 1971; STUFFLEBEAM e SHINKFIELD, 1985; JCSEE, 1994; WORTHEN *et al.*, 2004); então, mesmo a pontual, focando somente o estudante, como acontece com o Enade, não tem como ser tratada fora do contexto. O que leva a outra pluralidade: *avaliação contextualizada-descontextualizada*. Ao descontextualizar um fenômeno é possível fazer generalizações, mas isso não serve para o processo de ensino-aprendizagem, no qual a realidade social não pode ser descartada, até mesmo por força de Lei, sendo fundamental trabalhar numa “perspectiva integrada” (GODOY, 1995, p. 21) que considera o Sinaes e o cenário da educação superior no Brasil.

Outra pluralidade faz referência a formas de usar os *resultados*: para *indicar melhorias* e para *ranqueamento*. Note, contudo que os resultados ranqueados, mesmo com tantas críticas, não impedem o tratamento de melhorias. As prioridades são distintas, mas não remetem a “meta da avaliação” (SCRIVEN, 1991a) e sim as formas de *uso*; logo, a IES pode e deve tratar os dados para melhorias, enquanto o poder público pode estabelecer comparações e padronização por meio de *rankings*, até para facilitar a supervisão e regulação. Inclusive, vale ressaltar que os achados levam a crer que grande parte das críticas não são sobre o *ranqueamento*, mas sim sobre o engessamento dos indicadores e a divulgação de dados isolados, como apurado no *corpus* da pesquisa, capítulo três e reforçado pelo fragmento do discurso, reproduzido a seguir, do representante da ABMES no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d).

O Enade é muito importante e tem muitos pontos positivos, mas do jeito como está sendo aplicado, utilizado e publicizado tem muitos pontos negativos. E jamais deve ser utilizado isoladamente. Tanto o Enade quanto os demais indicadores como instrumentos de avaliação devem sempre considerar o conjunto, repito, das modalidades avaliativas e além disso... e além disso considerar também a realidade social, econômica, política brasileira.

Por fim, em relação ao papel do *Estado* como *controlador-supervisor*, a pesquisa comprovou que o poder público deve atuar, por força de Lei, não só com estas responsabilidades, mas como também como *avaliador*, abrindo mão das *agências avaliadoras*, que se refere a outra pluralidade. O mesmo vale para a participação *voluntária-*

obrigatória na avaliação. O processo evolutivo das propostas de avaliação da educação superior no Brasil demonstra que, primeiramente se tentou tratar de forma voluntária (Paiub em 1993), mas, não obtendo sucesso, passou-se a incluir as IES de forma compulsória.

Portanto, ao avaliar o processo do Sinaes perante as pluralidades conceituais da avaliação da educação superior encontradas na literatura, a lógica adotada se torna evidente. Em suma, nota-se que a qualidade social precisa ser melhor trabalhada. Para tanto, o processo necessita de um tratamento contextualizado, o que pode ser conquistado com um melhor aproveitamento dos dados qualitativos obtidos. Ainda assim, tais posicionamentos podem parecer vagos diante de um contexto tão abrangente, e, exatamente por isso, vale julgá-lo perante os padrões de avaliação definidos pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JCSEE, 1994)*.

Como visto no capítulo dois, a proposta do *JCSEE*, que é referência em padrões de avaliação, contempla 30 padrões de avaliação de programas divididos em quatro atributos, a saber: utilidade (*utility*), com 7 padrões; viabilidade (*feasibility*), com 3 padrões; propriedade (*propriety*), com 8 padrões; e exatidão (*accuracy*), com 12 padrões. Dessa forma, o atendimento aos *stakeholders*; a avaliação em si; a ética e o respeito para com os envolvidos; e as informações técnicas, respectivamente, se tornam evidentes e facilitam a construção de recomendações para o Sinaes.

Começando pelo atributo *utilidade*, na pesquisa desta tese pude identificar as pessoas afetadas pelo Sinaes (padrão U1, sendo “u” de utilidade, atributo a que se refere). Neste caso, sabe-se que tratam-se: das Instituições de Ensino Superior, em suas diferentes categorias administrativas e organizações acadêmicas; o poder público, nas suas diferentes instâncias (federal, estadual, distrital e municipal); o Inep, como órgão avaliador; e a sociedade. Sendo assim, nota-se que o problema não está em identificar os *stakeholders*, ou melhor, os interessados, mas sim em atender às suas necessidades, ou melhor, a necessidade dos “usuários” como exposto no capítulo três.

Com relação ao padrão U2, os achados demonstram a existência de um rigoroso processo seletivo, que tem como intuito contar com profissionais “com credibilidade” (Coordenadora Geral da Avaliação *in loco* do Inep) nas 88 áreas avaliadas pelo Sinaes e “manter viva a memória das discussões” (Coordenadora Geral do Enade do Inep). As dificuldades ficam por conta do esforço em fazer com que os avaliadores se livrem de qualquer preconceitos para que possam desenvolver o processo considerando o contexto e não

sua expectativa, como destacado pelo representante do Basis e integrante da CTAA/Inep. De qualquer forma, existe credibilidade do avaliador, no caso o Inep, não tendo sido este quesito colocado a prova em momento algum no material pesquisado. A seguir constam os fragmentos dos discursos que comprovam tais informações.

Não adianta a gente ter um banco de 10 mil avaliadores e nem instrumentos extremamente eficazes se a gente não tiver um perfil muito adequado para que componham estas comissões. (Coordenadora Geral da Avaliação *in loco* do Inep)

Nós avaliamos em termos de **88 áreas** [...] esta equipe técnica e pedagógica (Comissão de Assessoramento Técnico) que atua com as comissões assessoras de área ao instituir aquilo que se espera do instrumento por área. Essa equipe acompanha a capacitação para elaboração de itens (questões) e essa equipe também preserva toda a **memória das discussões** por área e todo o entendimento do que seria adequado propor como estrutura de itens para esses instrumentos. (Coordenadora Geral do Enade do Inep, grifo nosso)

Na realidade eu entendi a questão da ética em dois caminhos, um não necessariamente ético: é aquela dificuldade de despir o avaliador das crenças e preconceitos, aí é onde entra a capacitação de forma intensiva. (representante do Basis e integrante do CTAA/Inep)

Ademais, as informações coletadas são abrangentes e talvez pudessem responder aos anseios dos *stakeholders* (padrão U3), mas ajustes são necessários para que os indicadores sejam capazes de lidar com resultados que não constam nas metas pré-estabelecidas. Além disso, por mais criteriosas que sejam as bases utilizadas para os julgamentos de valor (padrão U4), interpretações são permitidas, como reforçado pelo representante do Basis e integrante do CTAA/Inep; não é simplesmente preencher a ficha, o que gera preocupação com o alinhamento dos procedimentos.

Em relação aos relatórios produzidos (padrão U5), por mais esforço que exista no sentido de torná-los claros, é possível identificar questionamentos que colocam este padrão em cheque no Sinaes. Isto, pois, se são claros, não faria sentido pensar na necessidade de pesquisadores ou de pessoas capacitadas para transformá-los em orientações, no caso das IES, como consta no fragmento do discurso do representante da CRUB, reproduzido a seguir. Já para a sociedade, exatamente por tomar decisões com base nos *rankings*, como exposto pelo representante da ABMES e reproduzido a seguir, não faria sentido dizer que estas: “são expostas pela imprensa e condenadas pela sociedade” caso os relatórios atendessem aos seus anseios.

Dentro da correria da operação, da instrumentalização do nosso sistema, nós esquecemos de uma dimensão extremamente importante e que pra mim é fundamental como uma das dimensões do processo de avaliação e como processo de

qualidade, que são as pesquisas que podem direcionar, que podem gerar documentos... é, é... de referência de gestão pras nossas instituições. (representante do CRUB)

Na medida em que ranqueiam as mesmas, ranqueiam as instituições de ensino superior, que são expostas pela imprensa e **condenadas** pela sociedade sem o devido processo legal, sem o contraditório e sem a ampla defesa, o que afronta a própria constituição federal brasileira. (representante da ABMES, grifo nosso)

Além disso, já seguindo para o padrão U6, o tempo de demora dos relatórios consta nos achados como uma entrave, que vem sendo trabalhada pelo Inep para sanar, mas longe de ser resolvida, visto que o ciclo avaliativo trienal “não atende a grande parte dos cursos avaliados, que tem: quatro, cinco, menos de cinco ou somente dois anos, como os cursos superiores em tecnologia” (professora convidada no seminário).

O ponto crítico da *utilidade* do Sinaes está no padrão U7: impacto da avaliação. Isto, pois, os achados fazem acreditar que existem dois procedimentos distintos de avaliação e não uma proposta “global e integradora” (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 208) como se previa. Assim, enquanto o Enade e seu questionário tem impacto direto nos indicadores de qualidade e, conseqüentemente, nas sanções legais; o mesmo não acontece com os resultados da visita *in loco*, que são fundamentais para implementar a cultura da avaliação, mas que, por se manterem à margem dos indicadores, provocam melhorias contidas e somente nas IES que conseguem perceber sua importância estratégica e não encará-los como “gasto de papel”, como destacado pela representante da CPA e integrante da CTAA/Inep.

Em se tratando do segundo atributo, a *viabilidade*, os procedimentos adotados podem ser considerados práticos (padrão V1), na medida em que buscam evitar interrupções no processo. Aliás, a cautela com que o sistema criado ficou evidente nos achados, assim como a preocupação em conseguir levantar dados fidedignos, o que tem levado a equipe diretamente envolvida a questionar inclusive os modelos estatísticos utilizados, especialmente em relação à curva normal (ou curva de Gauss), já tratada.

Por outro lado, a fraqueza é evidente quando se trata de viabilidade política (padrão V2), pois o Inep, como responsável pela avaliação, vem tomando decisões, que precisam ser revistas, como admitido pela própria equipe por intermédio da fala de sua presidente, que esclareceu ser objetivo do Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d): “promover uma reflexão bastante séria acerca dos processos de avaliação usados, aproveitando toda a experiência já desenvolvida [...] buscando aprimorar procedimentos, instrumentos e práticas com a colaboração da comunidade acadêmica”. Aliás, em se tratando da colaboração da comunidade acadêmica, a representante da CPA e integrante

da CTAA/Inep destacou três grandes desafios que constam no fragmento do seu discurso a seguir.

Internamente, esse ampliação da participação, ou a garantia da participação de todos os segmentos na avaliação é sem dúvida um **grande desafio**. É relacionado a vários fatores. Poderia citar um aqui que é o fator tecnológico. Se a gente tem os nossos instrumentos de avaliação e ferramentas que são ferramentas web que exigem navegadores, né? E não aplicativos para smartphones hoje a gente está fadado a não ter participação de aluno. [...] E eu diria que um terceiro item, um terceiro gargalo, então a questão dos instrumentos das interfaces seria o primeiro, o segundo é o saber o porquê eu estou fazendo isso, e o terceiro grande nó é o retorno da decorrência dos processos avaliativos. (grifo nosso)

A avaliação não consegue, da forma como está estruturada, subsidiar a supervisão e a regulação. Dados são deixados de fora dos indicadores de qualidade e, ainda que divulgados (nos microdados do Inep), não auxiliam como deveriam. Situação esta que compromete o custo da eficácia (padrão V3), fazendo com que o Sinaes seja classificado como, entre outros adjetivos, “dispendioso” ao apresentar resultados aquém do que seria capaz.

Novas lacunas podem ser identificadas no terceiro atributo, que trata a *propriedade*. Neste caso, a ética e o respeito para com os envolvidos fica comprometida desde o primeiro momento, visto que as avaliações não são orientadas para o serviço (padrão P1), ou como dito nos achados, para os “usuários”. Portanto, os resultados não ajudam a entender as necessidades dos participantes, mas sim a tratar o que se espera deles diante de padrões pré-estabelecidos. Objetivamente, o resultado pode demonstrar a deficiência da IES, por exemplo, na proporção de mestres e doutores, por ser este critério incluído à avaliação, mas que pode não ser uma das prioridades da IES, até por conta dos obstáculos em função do número de mestres e doutores disponíveis para atuarem em cada região do país que tem sua população concentrada na faixa litorânea (IBGE, 2014).

Ainda assim, não se pode dizer que os acordos formais não são claros (padrão P2); pelo contrário, a LDB (BRASIL, 1996) e a Lei do Sinaes (BRASIL, 2004a) são descritivas, assim como as portarias que foram apresentadas. Mas se a ideia é de respeito aos direitos humanos (padrão P3), não seria possível afirmar que o Sinaes o segue, ainda que conste em sua proposta; pois, a prática demonstra que, especialmente as instituições privadas, não se sentem respeitadas, como pontuado pelo representante da ABMES: “é preciso em primeiro lugar, que nos processos e procedimentos avaliativos sejam assegurados princípios e as diretrizes do Sinaes em especial três: o reconhecimento da diversidade, o respeito à identidade e o respeito

à regionalidade”. Ao invés disso, existe uma ameaça explícita, em função das sanções previstas na lei que prejudica as interações humanas (padrão P4) e que o processo siga de forma formativa e não somativa.

Seguindo nesta linha de raciocínio, os pontos fortes e fracos levantados pela avaliação não podem ser considerados justos, pois tratam somente os critérios definidos *a priori* sem a participação de todos os grupos de interesse. Logo, não se trata de uma avaliação completa e justa (padrão P5). Aliás, vale lembrar que nos achados foi afirmado que esta avaliação é “incompleta” (BRITO, 2008, p. 850), na medida em que não contempla todas as demandas dos “usuários”. Consequentemente, as conclusões são divulgadas (padrão P6) oferecendo impressões equivocadas quanto às IES e muitas vezes prejudicando sua atuação, ou a condenando, como destacado pelo representante da ABMES.

Isso sem contar a falta de honestidade quanto ao tratamento do conflito de interesses (padrão P7) presente na avaliação. O *corpus* da pesquisa permite inferir que, por vezes, os atores preferem se defender à refletir acerca da forma como o processo é levado e seu impacto no resultado (na medida em que os questionamentos feitos pela secretária executiva do MEC, na abertura do Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d), foram rebatidos um a um pelos responsáveis em momentos oportunos ao longo do evento).

Note que não se trata de questionar a competência dos envolvidos, mas sim de ressaltar a importância de trabalhar a capacidade de controlar suas preferências evitando distorções no estudo e abrindo portas para transformações, ainda mais numa proposta de tamanho impacto para um país como o Brasil e que tem a prestação de contas em relação a responsabilidade fiscal (padrão P8) rígida, até por se tratar de um órgão público.

O quarto e último atributo se refere a *exatidão*, que tem como primeiro padrão a clareza na documentação do Sinaes (padrão E1). Por mais que diversos documentos tenham sido criados, junto as portarias e Leis, a quantidade de dúvidas geradas pelos “usuários” não permite afirmar que os documentos sejam totalmente claros. O PDI, por exemplo, tem somente um roteiro a ser seguido, conforme Anexo A, o que permite certa flexibilidade, mas, que, para fins de avaliação, não serve, pois o que consta são as 10 dimensões da forma como apresentadas no instrumento de avaliação institucional externa, Anexo B.

O segundo padrão (E2), referente à análise do contexto, se mostra mais crítico, pois ao substituir o Paideia pelo Enade o cenário foi desconsiderado. Enfim, não é possível identificar influências do contexto nos resultados referentes à qualidade da IES, por mais que toda a

legislação enfatize sua importância na educação que deve, em última instância, servir ao contexto. Já os procedimentos (padrão E3) a serem seguidos são descritos com detalhes, o que facilita a sua identificação e avaliação, ao mesmo tempo em que torna o processo extremamente “burocrático e complexo”, como classificado pela secretária executiva do MEC.

No que tange à defesa das fontes de informação (padrão E4), que, no caso do Enade são as provas e questionários aplicados junto aos estudantes; e na visita *in loco*, o instrumento preenchido pela comissão e/ou subcomissão; muito ainda se discute, não sendo possível defendê-las como a equipe diretamente envolvida gostaria. De qualquer forma, deve-se entender que a avaliação é essencialmente um processo de escolha, mas, tanto os instrumentos, quanto os critérios, precisam ser defensáveis, o que ainda não acontece na prática do Sinaes. Tanto que, especificamente em relação a validade (padrão E5) e confiabilidade (padrão E6), o coordenador da equipe do Inep admite que não havia parado para questioná-las, como consta no fragmento do seu discurso a seguir.

Por que era algo que a gente também não se preocupava, não é? Nós temos equipes distintas: uma que cuida do instrumento, outra que cuida do resultado. E, pra gente de indicadores, não saber do processo de coleta, não saber do processo de construção do instrumento é um problema, né? (representante da SESu/MEC)

Ainda para fins de *exatidão*, os achados comprovam que as informações da visita *in loco* são revisadas sistematicamente (padrão E7), respeitando o ciclo avaliativo, tanto que as IES podem fazer questionamentos quanto aos resultados, sendo atendidas pela equipe do Inep (CTAA) na chamada instância recursal. Logo, as informações quantitativas (padrão E8) e qualitativas (padrão E9) são analisada para responder às demandas do Sinaes, mas as primeiras recebem maior atenção. No caso do Enade, especificamente, o trabalho é feito somente com informações quantitativas e sem a revisão sistemática, o que prejudica as IES abaixo da linha de corte (nível 3), pois precisam aguardar o novo ciclo para tentar apresentar resultados considerados satisfatórios.

Por fim, ainda que se tenha margem restrita para interpretações, não é difícil encontrar nas conclusões justificativas para os resultados da avaliação (padrão E10), que são fundamentais para orientar a busca por melhorias, ainda que não na visão da IES. Em outras palavras, mesmo que sejam questionáveis, por não serem defensáveis, as justificativas constam nas conclusões. O mesmo vale para a imparcialidade dos relatório (padrão E11) que

seguem padrões inclusive de texto, alterando por vezes somente os dados, o que faz com que sejam classificados como imparciais, independente das polêmicas vistas nos achados.

O último padrão referente a *exatidão* destaca que a meta-avaliação (padrão E12) precisa acontecer, mas os resultados da pesquisa demonstram que não é a realidade. Alguns questionamentos pontuais chegam a ser mencionados e claramente serviram para o avanço de determinados aspectos, mas o Sinaes como um todo ainda não havia passado por um processo de meta-avaliação, o que explica, ainda que não justifique, tantas lacunas a serem preenchidas.

De forma sucinta, nos Quadros 24 e 25 constam as lacunas identificadas no Sinaes considerando cada atributo segundo os padrões de avaliação do *JCSEE* (1994). Na *utilidade*, nota-se que o atendimento aos *stakeholders* (interessados) fica comprometido, na medida em que suas necessidades não são incorporadas ao processo de avaliação. Fato este que gera questionamentos quanto a identificação de valores, clareza do relatório, sua pontualidade e seu impacto.

Quadro 24. Padrões de avaliação de programas do *JCSEE* (1994) e o Sinaes

Atributos	Padrões	Sinaes
UTILIDADE	U1: Identificação dos <i>stakeholders</i>	Público é identificado, mas as necessidades não são atendidas.
	U2: Credibilidade do avaliador	Inep tem credibilidade, mas os resultados não tem aceitação, pois não atendem aos anseios do público.
	U3: Abrangência e seleção da informação	Informações coletadas são abrangentes, mas a seleção se restringe aos objetivos pré-estabelecidos.
	U4: Identificação de valores	Os procedimentos são descritos detalhadamente, ainda que isso não seja capaz de sanar todas as dúvidas.
	U5: Clareza dos relatórios	Há esforço, mas a avalanche de questionamentos não permite afirmar que sejam facilmente compreendidos.
	U6: Pontualidade e disseminação dos relatórios	Os relatórios respeitam os ciclos avaliativos, mas os próprios ciclos são questionáveis por não respeitar a duração dos curso.
	U7: Impacto da avaliação	As avaliações são separadas: o Enade tem impacto direto nos indicadores de qualidade; e a visita <i>in loco</i> auxilia a IES, mas não influencia diretamente sua qualidade.
VIABILIDADE	V1: Procedimentos práticos	Os procedimentos são práticos e buscam evitar interrupções no processo.
	V2: Viabilidade política	Apresenta problemas por não permitir a participação efetiva de todos os grupos de interesse.
	V3: Custo da eficácia	Atualmente o Sinaes apresenta resultados aquém do esperado.

Quadro 25. Padrões de avaliação de programas do *JCSEE* (1994) e o Sinaes (cont.)

Atributos	Padrões	Sinaes
PROPRIEDADE	P1: Avaliações de orientação para o serviço	Não são identificadas as necessidades reais, mas sim em função dos padrões de qualidade pré-estabelecidos. A avaliação não é orientada para o “usuário”.
	P2: Acordos formais	São claros e constam nas Leis e portarias.
	P3: Direitos humanos	Por não incluir as necessidades dos interessados, não se pode afirmar que seus direitos são respeitados.
	P4: Interações humanas	A estrutura busca respeitar as relações, mas as sanções andam na contramão e sem considerar as demandas dos interessados.
	P5: Avaliação completa e justa	A avaliação é incompleta e nada justa, na medida em que os pontos fortes e fracos não seguem as demandas dos “usuários”.
	P6 :Divulgação das conclusões	As conclusões são divulgadas, mas com informações distorcidas das IES.
	P7: Conflitos de interesse	Ao invés de tratar o conflito de interesse de forma aberta e honesta, opta-se por defender o processo que possui falhas claras.
	P8: Responsabilidade fiscal	Como órgão público, a fiscalização é grande em relação aos gastos, o que gera um cuidado adicional com os procedimentos adotados.
EXATIDÃO	E1: Documentação do programa	A quantidade de dúvidas geradas pelos “usuários” não permite afirmar que os documentos sejam totalmente claros.
	E2: Análise do contexto	Não é possível encontrar influências do contexto na qualidade das IES.
	E3: Propósitos e procedimentos descritos	Os procedimentos são descritos com detalhes, chegando a engessar o processo.
	E4: Fontes de informação defensáveis	Ainda não é possível defendê-las como a equipe gostaria.
	E5: Informação válida	A validade é questionada.
	E6: Informação confiável	A confiabilidade é questionada.
	E7: Informação Sistemática	A revisão sistemática acontece na visita <i>in loco</i> , mas não no Enade, que não pode ser comparado.
	E8: Análise de informações quantitativas	As informações quantitativas são analisadas.
	E9: Análise de informações qualitativas	As informações qualitativas são analisadas, mas perdem espaço para as quantitativas.
	E10: Conclusões justificadas	As conclusões são explicitamente justificadas.
	E11: Relatório imparcial	Os relatórios são imparciais, mas não refletem de forma justa a realidade.
	E12: Meta-avaliação	Nunca aconteceu considerando o Sinaes como um todo.

O que reflete na *viabilidade*, que trabalha a avaliação em si, em que o ponto crítico está no fato de entregar menos do que se espera do sistema. Assim, o Sinaes passa a receber uma série de adjetivos para demonstrar que o custo é alto e a eficácia baixa. Não sendo diferente em relação a *propriedade*, que trata a ética e o respeito para com os envolvidos, de modo que, por mais que a formalização dos procedimentos não seja ruim, o fato de não estar vinculada a demanda dos “usuários” gera limitações e mais questionamentos.

Já a *exatidão*, que trata as informações técnicas, esta fica comprometida na medida em

que tem como base indicadores sem comprovação de validade e confiabilidade. Ademais, ao subutilizar as informações qualitativas obtidas e tratar os resultados de forma descontextualizada, não é possível conquistar a *exatidão*. Neste sentido, a ausência da meta-avaliação dificulta ajustes na proposta e torna qualquer esforço em melhor descrever procedimentos inútil, ainda mais quando se tenta atingir um alvo móvel, como dito.

Isto posto, pode-se imaginar que incluir as demandas dos “usuários” e rever os indicadores pode ser um caminho para aprimorar o processo; contudo, é preciso lembrar da grandiosidade do país e, conseqüentemente, das demandas, de modo que tentar incluir todas pode ser inviável. Então, vale pensar em como definir as prioridades. Aliás, a ideia do pacote de indicadores, mencionada no Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior (INEP, 2017d) pelo Coordenador Geral do Controle de Qualidade do Inep, parece adequada, mas não é possível julgá-la no momento, pois não se tem maiores informações sobre a mesma.

Diante de tantas lacunas é possível identificar oportunidades de melhorias, inclusive incorporando o cubo proposto pela Davok (2006) para desenvolver a meta-avaliação dos instrumentos e processos, assim estes passam por julgamentos sistemáticos de mérito (eficácia e eficiência) e valor (efetividade e relevância) e as lacunas expostas podem ser tratadas antes mesmo da implementação das mudanças. Ainda assim, vale trazer a análise do Sinaes em função: dos *Vetor de excelência* (EWELL, 1984) e da *Estrutura de effectiveness* (KRAKOWER, 1985) do Centro Nacional para o Sistema de Gestão do Ensino Superior (NCHEMS), o que traz mais robustez para as recomendações no capítulo seis.

No que tange aos vetores de excelência (EWELL, 1984), por ser uma proposta restrita ao estudante, só foi possível considerá-la em relação ao Enade (prova e questionário) e ao Enem, nos quais notou-se que das quatro dimensões propostas somente duas – *conhecimento e habilidades* – são contempladas. Não sendo possível identificar a presença de qualquer instrumento que avaliasse: *atitudes e valores*; e *relacionamentos com a sociedade e com grupos particulares*. Portanto, é necessário incluir novas ferramentas capazes de identificar e mensurar as outras duas dimensões, para então formular um indicador que possa mensurar o valor agregado pelo estudante (atualmente representado pelo IDD), ainda que este não seja o único a ser considerado em relação ao estudante.

Já a estrutura de *effectiveness* (KRAKOWER, 1985), desenvolvida com base no modelo de concorrência de valores (CVM), exige que seja definido o critério a ser avaliado dentre as

quatro opções apresentadas: realização de metas, processos gerenciais, clima organizacional ou adaptação ambiental. Isto, pois, os valores competem entre si para alcançar o *effectiveness*, de modo que um critério pode atrapalhar o outro e sua escolha determina os métodos de avaliação adequados.

Uma análise breve do Sinaes, considerando as seis questões essenciais da estrutura de *effectiveness*, vide Quadro 26, demonstra que neste caso a produtividade é enfatizada num processo marcado por decisões unilaterais com metas pré-estabelecidas que não consideram o contexto e a instituição tem que seguir os padrões definidos pelo poder público. Proposta esta centrada na eficácia organizacional e não na efetividade social, fato este que auxilia no processo de repensar o modelo desfrutando desse guia que permite trabalhar com diferentes possibilidades e, por isso mesmo, passível de ser adaptado à realidade nacional.

Quadro 26. Respostas do Sinaes as perguntas essenciais para avaliação do *effectiveness*

Nº	Questões	Respostas do Sinaes
1	Com qual perspectiva estamos preocupados?	O ponto de vista considerado é do poder público.
2	Qual o domínio ou critério de avaliação?	O foco está no atingimento de metas preestabelecidas.
3	Qual a referência para o julgamento do <i>effectiveness</i> ?	O julgamento é normativo com dimensão estática de modo que o atingimento de metas é checado. Adotando o valor de um grupo de interesse.
4	Qual a unidade de análise apropriada?	Na visita <i>in loco</i> são consideradas 10 dimensões e no Enade as DCNs, quando existem e estão atualizadas.
5	Qual deveria ser o prazo adequado?	O ciclo de avaliação é trienal.
6	Quais os tipos de fontes apropriados?	São analisados documentos e realizadas entrevistas e visitas para checar às informações. Portanto, os dados são coletados empiricamente e checados juntamente aos sujeitos envolvidos.

Como recomendação, vale lembrar que os processos: proposto e implementado, para o Sinaes são distintos. Em outras palavras, o plano era ter o Conaes como elemento central, recebendo o PDI da IES e, a partir daí começando a preparação da equipe (comissão e/ou subcomissão) para levantar dados junto às instituições de ensino, a fim de prestar contas ao Ministério e, este último, à sociedade. Enquanto que o Enade, substituiria o Paideia, incorporando o contexto à avaliação. Contudo, a prática demonstra que, especialmente o credenciamento, sem considerar o processo de credenciamento e autorização, segue sequência diferente, em que o início do ciclo é marcado pela participação dos concluintes no Enade e a visita só acontece no último ano do ciclo, se, e somente se, não é alcançado o nível mínimo satisfatório (faixa 3).

6 CONCLUSÃO

Neste capítulo, além da resposta ao problema de pesquisa proposto, constam peculiaridades dos processos (proposto e implementado) de avaliação do Sinaes, os impactos no contexto da educação superior no Brasil e a proposta delineada com base nos achados da pesquisa. Lembrando que o objetivo da tese foi identificar como e o que é avaliado por este sistema e a quem seus resultados se destinam, considerando o processo de credenciamento. Para tanto, precisei me despir de visões pré-concebidas acerca do processo de avaliação e convido o leitor a fazer o mesmo, considerando que avaliar é um comportamento humano natural que envolve escolhas, estruturada (formal) ou não (informal); logo, a atenção deve se manter no *evaluand* do estudo evitando que preferências desvirtuem a compreensão da proposta.

Resgatando um pouco do contexto, temos que a educação no Brasil é considerada um bem público, devendo ser resguardada pelo poder público por força de Lei, mas com ampla participação da rede privada. Em 2016, por exemplo, das 2.407 IES, 2.111 eram privadas, ou seja, aproximadamente 87% do total (vide Gráfico 6). No entanto, os dados coletados demonstram que essa proposta não é sustentável, na medida em que, mesmo contando com a iniciativa privada, é o poder público que define as demandas e deve prover verba para satisfazê-la; isto, pois, entende-se que: “política pública depende de verba pública”. Então, por mais que se criem programas, os recursos são limitados e quando a demanda aumenta, naturalmente, gera-se dificuldades em atendê-las em sua totalidade.

Algumas alternativas vem sendo testadas, como é o caso da ampliação da atuação da modalidade de ensino à distância. Especialmente para não deixar de cumprir a meta da Unesco para 2030, em relação a assegurar a igualdade de acesso para todos à uma educação com preços acessíveis, a 12ª meta foi incluída ao PNE buscando ampliar o número de matrículas na rede pública para, pelo menos, 5,6 milhões até 2024, sendo que até 2016 não havia alcançado seu segundo milhão. Neste sentido o EaD foi liberado da avaliação para auxiliar no alcance desta meta. Será que este é o caminho? Para onde o Sinaes está levando a educação superior no Brasil? Os números continuarão sendo mais importante que a qualidade? Se os números são consequência da qualidade, de que qualidade se trata? É qualidade para quem?

Além disso, os achados ressaltam que a educação no país deve, segundo a LDB, “vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social” (Art. 1, parágrafo 2). E, especialmente a educação superior tem como objetivo estimular o desenvolvimento de habilidades científicas aplicadas, o conhecimento do contexto, a participação nos demais níveis educacionais e o compartilhamento dos estudos. Em outras palavras, deve promover o pleno desenvolvimento do estudante com exercício da cidadania e capacitação para o trabalho. No entanto, é possível perceber incoerências entre as demandas locais e a formação superior que vem sendo ofertada. Ao longo do texto, por exemplo, se falou de estudos que questionam a ausência do tema sustentabilidade na Amazônia; logo, mesmo em se tratando de um país com distribuição desigual da população, onde 58% se encontra na sua faixa litorânea de 200 Km (Figura 7), as ações encontradas não permitem inferir que o foco seja a promoção da diversidade. Por conseguinte, é difícil acreditar que o Sinaes não tenha influência neste fato, até mesmo ao não permitir a inclusão de aspectos que emergem ao longo do processo de avaliação.

Em relação às propostas para avaliação da educação superior no Brasil foi possível verificar dois momentos: primeiro em 1993 e depois em 2004, em que se tentou incorporar a diversidade ao processo avaliativo. Já a prática parece andar na contramão, demonstrando preocupação em expandir IES com conceitos satisfatórios, especialmente as universidades, que têm qualidade superior a todas as demais organizações acadêmicas segundo o IGC (Gráfico 12). Assim, busca-se melhorar os conceitos das Regiões que vinham puxando a média da qualidade das IES no Brasil (IGC) para baixo até 2011, como aconteceu no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Trocando em miúdos, foca-se em ações que atendam às universidades, ao invés de tratar a recuperação dos centros universitários, faculdades e/ou IFETs e CEFETs, que só conquistam avanços por mérito próprio na medida em que se adequam às demandas externas, o que aumenta seu sentimento de marginalização ao sistema de avaliação.

Em suma, parece que mais do que promover a diversidade, até para cumprir a lei, a preocupação está nos indicadores de qualidade, que vem sendo encarados como início e não fim do processo. Neste sentido será que a regulação não está subsidiando a avaliação, enquanto que a proposta previa o inverso? Indo além, será que o Sinaes ao criar um padrão a nível nacional não teria sido o grande responsável pela expansão de IES da região Sudeste rumo a essas regiões e, assim, propiciou a criação dos primeiros grandes conglomerados com atuação nacional? O fato é que antes do Sinaes não havia nenhum grupo com atuação

nacional. Futuras pesquisas poderão procurar correlacionar diretamente a criação dos primeiros conglomerados de IES a nível nacional e a implantação do Sinaes, mas vale notar que no Gráfico 1 constam indícios de explicações, na medida em que o número total de IES por Região apresenta pouca alteração nos últimos anos, mesmo com a interiorização prevista no PNE, o que remete a uma possível substituição das instituições locais.

No mesmo sentido, futuras pesquisas poderão se concentrar na análise da evolução do IGC desde 2004. O que observei no Gráfico 9 é que há um discreto aumento no indicador de qualidade que deveria ser o objetivo básico do Sinaes. Contudo, ao isolar os aumentos das citadas regiões: Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nota-se que praticamente o IGC se mantém num patamar ainda baixo, entre 2,36 e 2,5 em 2016. Será então que a partir do objetivo do Sinaes de medir a qualidade para aumentá-la a partir de um piso determinado, esse mesmo piso passa a ser utilizado na verdade como um teto pelas IES? Em outras palavras, seria possível que as IES estivessem se apropriando do IGC como um mínimo necessário para se manterem abertas sem a preocupação em promover o aumento de qualidade? O MEC e o Inep deveriam estar imbuídos de investigar essa possibilidade?

Para complementar o que está sendo dito, vale retomar a indagação quanto à utilização e subutilização das estruturas das IES. O *corpus* da pesquisa permite afirmar que as universidades conseguem atender mais estudantes do que as faculdades, por exemplo, ainda que as primeiras possam de alguma forma prejudicar a promoção da diversidade. A partir daí, se tornou notória a predileção pelas universidades, que, segundo a Lei, possuem maior grau de autonomia e podem, por isso, auxiliar ainda mais o campo, seguindo o regime de colaboração desejado, extrapolando os limites territoriais de sua Região, na medida em que cada vez mais podem ofertar cursos na modalidade à distância com menos burocracia (Decreto 9.057/17). O problema foi que passou-se a cobrar das faculdades e centros universitários que tenham o mesmo percentual de docentes mestres e doutores que a Lei define para as Universidades, mas sem ter a mesma autonomia. Inclusive, esse dado conta para fins de cálculo dos indicadores de qualidade.

Desta forma o modelo de ensino superior de massa passou a predominar, gerando incoerências entre as demandas locais e a oferta de cursos, como visto. O questionamento que fica é para quem interessa atuar desta forma? Se a Lei é clara quanto ao papel da educação, especialmente a superior, e a prática segue um caminho contrário, seria o Sinaes o “grande vilão”? Para quem os resultados da avaliação se destinam? Quem vem fazendo o julgamento

de mérito e valor da educação superior? Por ser esta uma das indagações que fiz na tese, melhor compartilhar mais algumas informações, inclusive como e o que é avaliado, antes de concluí-la.

Outros dados, identificados em estudos da área, chamaram atenção, como, por exemplo, o avanço na participação do capital estrangeiro em muitas IES consideradas referência em alguns *rankings* e a exclusão das IES de alto desempenho no processo. Tais fatos somados as estratégias vinculadas a 12^a meta do Plano Nacional de Educação que explicitam a necessidade de ocupar as vagas ociosas e expandir e interiorizar as IES federais; e a 13^a meta, no que se refere a reforçar a devolutiva das comissões e/ou subcomissões e possibilitar comparabilidade internacional dos dados, corroboram com a subutilização das estruturas das IES; a massificação do ensino com expansão das IFES, em detrimento do estímulo às instituições locais; e a facilitação para a entrada de investidores estrangeiros neste mercado. Aliás, ainda que eu não possa especular o futuro, onde novos desafios para a promoção da diversidade virão, com a maior atuação do EaD, constatei que o processo avaliativo do ensino superior no Brasil se retroalimenta, deixando a certeza de que a contribuição desse estudo servirá como insumo para aprimorar a proposta.

Então, se a proposta é massificar o ensino, como e o que vem sendo avaliado? De que qualidade se refere o processo? Porque itens como, por exemplo, a utilização da estrutura da IES, que constam na LDB, onde qualidade é encarada como a diversidade e proporcionalidade com que os recursos mínimos necessários ao processo de ensino-aprendizagem são ofertados para cada estudante (Art. 4), não são considerados pelo modelo? Se os dados sobre matrícula e infraestrutura são coletados, porque não há cruzamento dos mesmos? Seria a qualidade um conceito unitário? Após desenvolver estudos não entendo qualidade desta forma, mas sim que cada pessoa é capaz de definir suas prioridades que, se atendidas, levam a acreditar na existência da qualidade. Consequentemente, entendo que ao padronizar a qualidade por meio de indicadores compostos, como acontece no Sinaes, caminhamos na contramão da flexibilidade requerida pela qualidade do séc. XXI e desconsideramos que a meta da avaliação é única.

No caso do Sinaes, identifiquei certo engessamento nas formas de *uso* da avaliação, que deveriam ser diversas. Digo isso, pois encontrei na Lei quatro maneiras, a saber: melhorar a qualidade da educação; orientar expansão de oferta; promover a eficácia (institucional) e efetividade (social); e garantir o papel social da IES. Assim, qualquer outra forma é

considerada “mau uso” dos resultados. Não obstante, mesmo que não encaremos tal delimitação como um problema, o ponto crítico está em conseguir seguir a proposta. Isto, pois, a melhoria da qualidade, por exemplo, não tem como ser identificada na curva normal, pois esta não permite comparabilidade ao longo do tempo. No entanto, esta mesma finalidade consta no PNE como 13^a meta, que busca não só elevar a qualidade, mas como também ampliar número de mestres e doutores. E o foco volta a ser as universidades, ainda que esta organização acadêmica apresente os melhores desempenhos, estando os pontos críticos nas redes privadas, especialmente faculdades, IFETs e CEFETs.

Outrossim, considerando a finalidade do Sinaes voltada a expansão da oferta, é possível perceber na 12^a meta do PNE esta preocupação, como já exposto; mas não o papel do Sinaes neste sentido. Diz-se isso, pois em relação ao quantitativo, o Censup apresenta dados que são capazes de orientar a expansão, atualmente focada nas regiões Norte e Centro-oeste, interiorizando o ensino, como eles mesmos relatam. Por outro lado, entende-se que caberia ao Sinaes assegurar os padrões de qualidade da expansão, mas que não podem ser garantidos, na medida em que não são comparáveis e se baseiam em indicadores sem validade e confiabilidade. Além disso, a eficácia institucional é tratada por metas pré-estabelecidas que não representam os interesses da sociedade; logo, não garantem a efetividade social e nem respeitam a identidade das IES e o contexto em que está estabelecida, se tornando incoerente afirmar que o papel social da IES é garantido.

Neste momento, busquei responder ao “como” o processo de avaliação acontece no caso do credenciamento, que é cíclico. Segundo os achados a proposta era de considerar o PDI como base e o Conaes como elemento central. Assim, caberia a esta comissão: receber a documentação, preparar a comissão e/ou subcomissão para as visitas, acompanhar os relatórios e apresentar os resultados ao Ministério, sendo este último responsável por prestar contas à sociedade. Porém, na prática o credenciamento segue o ciclo trienal em que no primeiro ano os concluintes participam do Enade e, somente se, não conquistarem os indicadores mínimos satisfatórios a IES passa pela visita *in loco*. Ainda assim, a participação efetiva na gestão do processo é do Inep e não da Conaes. Desta forma, gradualmente a prática se desvirtua da proposta, levando o estudante a ser o maior responsável (70%) pelos resultados dos cursos e, conseqüentemente, da IES, num processo movido por padrões definidos por equipes externas, que levou a imaginar numa etapa zero não presente no plano. Aliás, como agravante tem-se o fato de que o estudante que realizou a prova e respondeu ao

questionário pode não ter realizado todo o curso naquela instituição, ou seja, pode ser proveniente de transferência externa; logo, o resultado não necessariamente representa a IES, mas o ônus e o bônus recai sobre a mesma. Além disso, o ciclo de três anos não atende aos cursos que acontecem em periodicidade distinta desta, como, por exemplo, os tecnólogos de dois anos e os bacharelados de quatro anos. Portanto, mesmo envolvendo muitas pessoas e recursos a forma como acontece o Sinaes faz com que o mesmo não usufrua de todo o seu potencial e seja classificado como: “dispendioso”, por representantes dos órgãos envolvidos.

Em relação ao segundo item do problema da tese: “o que” é medido pelo Sinaes? Como percebido ao responder o “como”, na prática, no lugar de uma visão global e integradora, tem-se duas frentes que atuam em paralelo: a visita *in loco* e o Enade. Sendo assim, neste momento serão tratador não só “o que” é medido, mas também o “como” em cada caso, considerando que os atores deste cenário são: poder público, IES e sociedade.

No que tange à visita *in loco*, nesta são consideradas as 10 dimensões previstas na Lei que contemplam a missão da IES, suas políticas (ensino, gestão e pessoal), interação com a sociedade, infraestrutura e sustentabilidade financeira. Ainda que o discurso dos representantes dos órgãos envolvidos seja de que o avaliador precisa olhar além do papel, a régua adotada não permite grandes variações nos resultados, não há espaço para avanços que não sejam os previstos pelo instrumento (Anexo B), além do mesmo exigir que o avaliador atribua uma nota a cada item, o que naturalmente prejudica o tratamento da diversidade. Em outras palavras, o instrumento utilizado não permite um parecer *ad hoc*, que muito se assemelharia a uma consultoria, mas sim se limita a um sistema formal de pareceres. Assim os avaliadores são treinados para seguir o instrumento evitando possíveis desvios, sendo reféns do processo. Perdendo, desta forma, a oportunidade de promover a cultura da avaliação e restringindo as devolutivas, que inclusive constam no PNE como item a ser aprimorado até 2024.

Em relação ao Enade, o esquema com os insumos que compõem os indicadores de qualidade demonstra muito mais do que o instrumento é capaz de medir. Diz-se isso, pois, se fosse para entender o que é medido simplesmente pela lista de insumos, seria possível acreditar que a organização didático-pedágico, a infraestrutura e as oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional, por exemplo, são medidas pelo questionário do Enade, mas não é isso que acontece. Pelo contrário, na ausência do cruzamento dos dados coletados na visita *in loco* e no questionário do Enade, quando tais itens aparecem neste

último, o que se tem é a percepção do estudante e não necessariamente a realidade. Assim, não se trata de tomar decisões com base em fatos, mas sim no que o estudante acha sobre determinado aspecto, mesmo que seja algo que ele sequer teve experiência com e independente do seu tempo na IES.

Considerando os indicadores de qualidade, tem-se dados objetivos a eles relacionados, como a proporção de docentes mestres e doutores ou com tempo integral, ainda que, como já mencionado, a exigência das universidades tenha sido ampliada para as demais organizações acadêmicas. Diz-se objetivos, pois, nesse caso, são conferidos documentos e checados os dados do censo de educação superior, trazendo mais precisão ao que é apresentado. O que não acontece com o questionário respondido pelo estudante e que tem um peso de 15% no indicador de qualidade dos cursos. Além disso, tem-se uma prova aplicada aos estudantes. Aliás, duas, pois o Enem passou a compor um dos indicadores, o IDD, o que não consegue trazer um dado real sobre o valor agregado pela IES ao estudante. Então, não se pode afirmar que o valor agregado é medido, mesmo que ele componha os indicadores de qualidade em 35%, pois isso não consegue ser medido considerando grupos e instrumentos distintos.

Em relação a avaliação da pós-graduação realizada pela Capes, que é considerada para fins de conceito de qualidade institucional, por não ter sido aprofundada, não sendo foco da tese, o máximo que se sabe é que os conceitos do mestrado e doutorado e a proporção de estudantes são considerados. Ainda assim, não é possível inferir nada em relação a esta questão, a não ser que a quantidade de estudantes e o conceito recebido pela Capes tem pesos no Sinaes e que estudos demonstram enfoques quantitativos em seus resultados.

Em suma, é possível afirmar que o Enade mede os conhecimentos e habilidades do estudante via prova e sua percepção sobre três aspectos institucionais: infraestrutura, organização didático-pedagógica e oportunidades de ampliação da formação, via questionário. Ambos os instrumentos são desenvolvidos de forma criteriosa, inclusive a prova considera as Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos, quando estas existem e estão atualizadas, mas no final é somente um instrumento, que não consegue mensurar atitudes e valores e nem relacionamentos dos estudantes, por exemplo. Sem contar que, por ter maioria dos itens de múltipla escolha, permite ao estudante que nada sabe assinalar a resposta correta na sorte, mesmo sem conhecer aquele conteúdo. Assim, pensando nas duas frentes, a visita *in loco*, permite avaliar a instituição, ainda que de forma limitada; enquanto o Enade, avalia o estudante, ainda que entenda ser esse o produto final que a IES entrega para a sociedade e

afirme que por isso está avaliando a instituição. E é nesse ponto que muito ainda se pode evoluir. Trabalhar com percepções pode ser interessante, mas e os *usos* que serão feitos com esses dados? Isso não preocupa?

Não obstante, tem uma questão fundamental a ser tratada, ao falar em educação o processo avaliado é o de ensino-aprendizagem, no final o que se quer é o pleno desenvolvimento do estudante, ou seja, formar pessoas competentes, mas não se pode esquecer que a aprendizagem depende da pessoa. A pessoa não vai aprender por imposição, então incluir os atores no processo é fundamental. Aliás, quando se diz que a educação é um bem público no Brasil, isso significa que o poder público precisa prover educação com um padrão de qualidade, mas não existe garantia de que todos irão aprender, mas sim a preocupação de que tenham acesso e esse é o ponto a ser trabalhado. Para tanto, por que não lembrar que desde 1999 a educação no Brasil pode ser tratada como mercadoria? Por que não entregar o que o usuário deseja, ao invés de gerar tensões no processo que pode muito bem atuar de forma mais transparente não só disponibilizando os microdados no site do Inep ou gerando relatórios padronizados para as IES, mas atuando com o pacote de indicadores simples que parece já estar sendo desenvolvido? O banco de dados criado ao longo desses anos é rico, mas precisa ser melhor aproveitado.

Ouso dizer que talvez o problema não esteja nos *rankings*, mas sim na composição dos indicadores, que por serem compostos: não permitem saber os aspectos que estão levando a tais resultados; e, por dependerem em 70% do estudante como fonte de dado, guiam a tomada de decisões baseados em suas percepções da realidade e sua capacidade de fazer prova. Para exemplificar vale imaginar os critérios que levam a escolha por um hotel ou um restaurante. Como as pessoas tem prioridades distintas, para alguns o serviço é fundamental, para outros o preço ou a localização, e por aí vai. O problema é quando a avaliação que é feita do estabelecimento não entrega essas informações separadas, permitindo a pessoa fazer sua própria escolha. Se tiver somente a nota geral do estabelecimento, a pergunta que vai ficar é o significado dessa nota. No que ela se traduz? Em outras palavras, se ao invés de ter IGC, CPC, etc. a sociedade pudesse saber qual a IES com maior proporção de doutores? Qual a mais barata? Qual a que emprega mais? Qual tem os estudantes mais preparados para provas? Enfim, se os dados pudessem ser divulgados, ainda que em *rankings*, mas permitissem que a escolha fosse da sociedade, de modo que o estudante possa procurar a IES que melhor atende

aos seus anseios, transmitindo transparência ao país em se tratando de avaliação e importância no processo.

Isto posto, a preocupação com relação ao impacto do Sinaes é grande, pois, ainda que eu não acredite se tratar de pseudo-avaliações, baseadas em informações falaciosas, a visão da realidade é distorcida por uma lente de um grupo pequeno que não atende às demandas dos demais atores. Além disso, a participação dos especialistas é podada e a dos mais leigos impossibilitada, fechando as portas para contribuição das mais diversas, esquecendo que a classificação de especialistas é arbitrária e não garante a presença de bons avaliadores no processo. O curioso é que o detalhamento já existe e é divulgado, mas se você não for um pesquisador, ou tiver tempo e conhecimento para investir tentando analisá-los, não é tão simples saber qual IES tem mais doutores, ou qual tem mais cursos. Isso tudo pode pesar numa decisão do estudante que ainda não sabe o caminho que pretende trilhar. Já para a IES, é uma forma de otimizar recursos, na medida em que os primeiros anos das grandes áreas poderiam ser integrados para depois seguir com os componentes específicos. O que facilitaria inclusive o sistema nacional de avaliação como um todo.

Vale esclarecer que, o fato dos padrões serem externos não teria nada de errado se estes fossem capazes de representar inquietações internas. Neste sentido, as 10 dimensões, por exemplo, não deveriam ter pesos fixados por grupos específicos de interesse, pois a promoção da cultura avaliativa só vai acontecer quando a preocupação das IES for além da conformidade com tais parâmetros. Do contrário, até mesmo por não se sentirem representadas, as instituições de ensino continuarão tentando atender às cobranças e promovendo engajamentos pontuais durante certas situações, como na visita *in loco*, mas longe de se tornarem autossuficientes graças as suas auto-avaliações e sem usufruir tanto dos dados coletados pelo sistema. Ademais, quem decide o caminho a seguir, por mais cuidado que tenha, possui preferências que influenciam este processo. Logo, não existe avaliação imparcial, mas sim cuidados a serem tomados para que as preferências do avaliador não prejudiquem ou distorçam o processo, fazendo com que, por exemplo, uma proposta formativa seja na prática somativa, como acontece com o Sinaes.

Em outras palavras, o problema não está em escolher, até porque não tem como avaliar sem optar, mas nos cuidados que se deve ter. Definir se a equipe envolvida será interna ou externa, mesmo diante de um *continuum*, e delimitar os critérios a serem considerados e quanto cada um irá pesar no resultado, são de fundamental importância, mas, em última

instância, são decisões arbitrárias. Por conseguinte, a transparência e o embasamento são essenciais para defender a estrutura criada, ponto este que o Sinaes deixa a desejar. Além disso, é preciso admitir que dificilmente todos os interesses da sociedade serão atendidos plenamente, mas os indicadores precisam ser claros, previsíveis e acionáveis, ou seja, compreensíveis.

Diante do exposto, vale responder ao terceiro item da questão proposta: medir para quem? Em outras palavras, à quem a avaliação presta contas? Quem financia o processo? Como resposta é preciso considerar os processos: planejado e proposto. Isto, pois, o plano era que o Sinaes seria desenvolvido de forma colaborativa, com o compromisso de prestar contas para: o estudante, a sociedade e as IES, que são seus financiadores. Contudo, na prática, as decisões são tomadas pelo Ministério da Educação (poder público), e porque não dizer pelo Ministro, sem ter, necessariamente, o consentimento da sociedade, dos estudantes e de todas as IES. Lembrando que entre 2014 e 2018 foram quatro e um sequer chegou ao terceiro mês de mandato em função da crise política que assola o país.

Em suma, os financiadores e o destino da prestação de contas são distintos, de modo que o MEC deveria representar os atores, mas isso não acontece na prática. Pelo contrário, por vezes, tais critérios não são definidos nem mesmo pelo MEC, suas secretarias (SESu e SERES) ou conselho (CNE); mas acabam nas mãos do Inep, que mesmo cumprindo a legislação passa a ser responsável por escolhas que impactam no país inteiro. Assim pode-se aferir que o Sinaes não se destina: a sociedade, ao estudante ou a IES, mas sim ao que o poder público acha que esses atores precisam e tem direito. E porque não pensar, por vezes, ao que o Inep acredita ser de qualidade, na medida em que os indicadores são compostos e definidos por esta autarquia federal sob administração indireta do MEC.

De qualquer forma, não se pode esquecer que o Sinaes, como sistema nacional de avaliação, precisa ser capaz de permitir que os envolvidos julguem o mérito (eficácia e eficiência) e o valor (efetividade e relevância) da educação superior no Brasil, essa é a sua meta. Em outras palavras, precisa permitir decisões bem argumentadas, e tem potencial para isso, ainda que precise de revisões operacionais. Para tanto, deve respeitar seus princípios norteadores, que são: visão global da IES; conceitos e indicadores passíveis de comparabilidade; respeito à identidade das IES; indicadores legítimos; e reconhecimento dos critérios avaliativos. Sendo assim, as preocupações deveriam girar em torno de como trabalhar a avaliação de forma contextualizada, como previa o Paiub, e permitindo a

comparabilidade dos indicadores: no tempo, entre cursos e entre nações. Tornando a atuação multifacetada do poder público efetiva, ainda que os tempos políticos não sejam iguais aos técnicos.

Entretanto, a análise das informações permite notar que ajustes no processo de nada adiantam se a compreensão da avaliação, como julgamento, não estiver clara. Digo isso, pois o levantamento dos dados deve subsidiar a avaliação, antes mesmo desta última amparar qualquer processo. Por conseguinte, deve-se repensar o papel do Inep como avaliador, pois, além de não terem como representar toda a diversidade do país, ao tentar atuar desta forma, fatalmente direcionam a coleta de dados à regulação e/ou supervisão. Então, não só para separar os processos de coleta de dados e de avaliação, mas também buscando sanar pontos críticos identificados, inclusive com relação a tornar a avaliação contextualizada e uma forma de promoção da diversidade, como prevista na Lei, na Figura 20 consta a proposta construída como recomendação. Nela é possível perceber que a sugestão é de uma avaliação responsiva (STAKE, 1975; SILVA e SILVA, 2009), *centrada nos participantes* (WORTHEN *et al.*, 2004), numa visão intuicionista-pluralista (HOUSE, 1976; 1983), que considera que o valor depende do impacto do *evaluand* em cada cidadão individualmente, optando pela prevalência da adaptação ambiental para alcançar o *effectiveness* (KRAKOWER, 1985).

Desta forma o julgamento, passaria a considerar dimensões descritivas, dinâmicas e universais. Tendo maior liberdade de atuação, fazendo com que os tempos políticos não substimassem os técnicos. Enquanto que os critérios seriam ampliados para além das 10 dimensões, em função da demanda dos próprios atores, os ciclos referentes aos cursos e as fontes adequadas a cada critério. Por exemplo, se na Infraestrutura se quer saber a quantidade de docentes e discentes para verificar se são proporcionais, como prevê a Lei, bastaria checar os documentos junto à área de Pessoas da IES. Assim sendo, cada ator teria a oportunidade de fazer seu julgamento de valor e mérito e alimentar o processo de coleta de dados. E, a avaliação, que nasceu no Brasil com uma peste ideológica de que ela não é necessária, passaria a fundamental por meio de um trabalho sério e transparente com a participação do diversos atores deste campo.

Como os estudantes e a sociedade contemplam um grande público sugiro contar com os adventos da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) para criar uma caixa de sugestões virtuais em que propostas possam ser apresentadas e avaliadas por uma equipe de filtragem com base no cubo da Davok (2006). Essa equipe seria capacitada pelo Inep, visto

que esta autarquia já possui *expertise* a ser compartilhada. As equipe de filtragem também trabalhariam nas propostas das IES, enviadas por intermédio da CPA. E, somente o poder público, lê-se MEC, que administra o Conaes diretamente, entregaria suas ideias à Comissão sem intermediários.

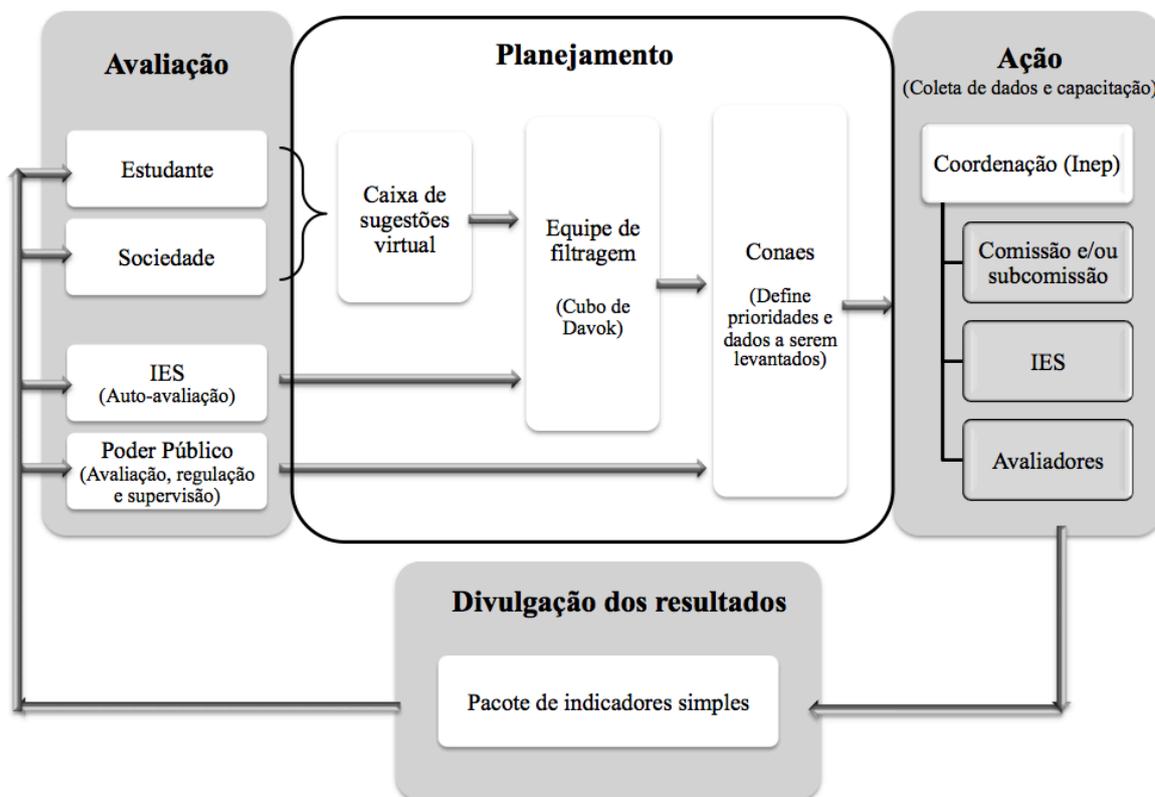


Figura 20. Sistema de avaliação responsivo

O papel do Conaes, dentro desta proposta é o de analisar as sugestões e repassar ao Inep os dados que precisam ser levantados. Assim, o Inep, além de levantar os dados capacitaria: as comissões e/ou subcomissões; as equipes da CPA das IES; e os avaliadores, além de divulgar os resultados ao grande público usando um pacote de indicadores simples baseado nos dados solicitados pelo Conaes. Possibilitando assim que cada ator desenvolva sua avaliação, separando avaliação interna da externa, promovendo a cultura da avaliação (formativa), atendendo às demandas dos diferentes atores presentes nos 26 estados e um distrito federal do Brasil e sendo mais efetivo na busca por novos caminhos capazes de envolver o público no processo avaliativo.

Em suma, se propõe trabalhar nos caminhos permitidos e nas lacunas encontradas. Para tanto, foi necessário repensar o processo e trazer a ideia de ter um banco de dados que

alimento todos os atores envolvidos neste campo dentro de suas necessidades. Consequentemente, a equipe reduzida do Inep seria ampliada pelos atores por ele capacitados e a instituição poderia se tornar autossuficiente (EWELL, 1984), trazendo argumentos sólidos fruto de sua auto-avaliação para suas decisões, mantendo o foco no estudante e no processo de ensino-aprendizagem. Aliás, o poder público continuaria atuando de forma multifacetada (supervisionando, regulando e avaliando), mas numa perspectiva diferente, em que a linha de corte seria definida pelo valor final de todos os critérios considerados. Assim, as IES poderiam se posicionar entre: a com mais doutores, a com mais cursos, a mais barata, a com as metodologias mais modernas, a com os melhores equipamentos, etc., precisando alcançar o limite mínimo satisfatório para conquistar auxílios públicos e poder seguir funcionando.

E o que dizer da indução da qualidade? Em diversos momentos, nos achados da pesquisa, se menciona que os instrumentos ou mesmo o processo deveriam induzir a qualidade, mas esta é resultado de um julgamento. Portanto, independente de adotar ou não o modelo aqui proposto, os processos de avaliação e de coleta de dados precisam ser tratados em separado e deve-se entender que para decodificar tais dados e transformá-los em orientações é preciso investir em pesquisa e pessoas capacitadas; ponto este que o Inep, com toda a expertise, pode colaborar e tornar as conquistas do Sinaes mais efetivas, não só recuperando IES com baixo rendimento. Ainda assim não se pode deixar de citar ganhos conquistador com o próprio PNE, que já trabalha na rede pública com a consolidação do plano de carreira docente (18ª meta) e a ampliação de investimentos públicos (19ª meta).

Como contribuição prática da tese, a avaliação aqui realizada traz mais força para os atores deste campo, ao proporcionar uma visão holística do processo, permitindo aos legisladores repensar certas regras, aos gestores das IES desmistificar o processo e notar que se caminha para mudanças positivas, aos estudantes ter papel ativo em sua formação e ao poder público atuar de forma efetiva neste campo mensurando o impacto de cada decisão.

Como contribuição teórica, na tese apresento como um trabalho genuinamente brasileiro, num campo em que grande parte da literatura ainda é estadunidense, e traz a proposta de separar a avaliação da coleta de dados, otimizando a utilização do pacote de indicadores, adotando uma avaliação responsiva com a participação dos atores principais identificados no campo. Desta forma, levanta a possibilidade de aprimorar o Sinaes diante de lacunas identificadas, como, por exemplo, atendimento das demandas dos “usuários” e a confusão de papéis dos envolvidos no processo.

As possibilidades para novas pesquisas são inúmeras, tanto com abordagens quantitativas quanto qualitativas. Isto, pois, os achados conseguem responder às questões propostas, mas trazem consigo muitas outras indagações. Um caminho é testar e validar o modelo responsivo apresentado nas conclusões. Outro é verificar junto aos atores – estudantes, sociedade, poder público ou IES – dados que atendam às suas demandas. Ou, para aqueles com amplo conhecimento técnico, desenvolver instrumentos com validade e confiabilidade que possam ser utilizados pelo modelo responsivo aqui proposto. Ou ainda seguir com estudos regionais, especialmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste que vem sendo muito afetadas pela massificação do ensino e a entrada de capital estrangeiro na educação, a fim de demonstrar o impacto da massificação dos modelos de ensino. E quem sabe entender o que o MEC busca com determinadas ações.

Indo além, pode-se imaginar avanços na proposta do Sinaes com a inclusão de dados regionais, ou do Produto Interno Bruto (PIB) até mesmo buscando entender se há correlação entre as variáveis e saber se seria interessante fazer algum tipo de cruzamento para tratar o modelo como sendo voltado a adaptação ambiental. E, por que não, verificar a relação entre o Sinaes e a mercantilização e/ou internacionalização do ensino superior ou tratar políticas públicas e sociais, num campo ainda carente de estudos com estes enfoque?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALKIN, M. C. Evaluation theory development. **Evaluation Comment**, v. 2, p. 2-7, 1969.

AMARAL, D. P. D.; OLIVEIRA, F. B. D. O Prouni e a conclusão do ensino superior: novas trajetórias pessoais e profissionais dos egressos. **Ensaio: avaliação de políticas públicas Educacionais**, v. 19, n. 73, p. 861-890, out./dez. 2011.

ANPAD. V Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade (EnEPQ). 2015. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=18 >. Acesso em: 26 jul. 2016.

ARAUJO, L. C. G. D.; GARCIA, A. A. **Gestão de Pessoas: Estratégias e Integração Organizacional**. 3. São Paulo: Atlas, 2014a.

_____. **Gestão de Pessoas: Estratégias e Integração Organizacional (Edição Compacta)**. 2. São Paulo: Atlas, 2014b.

ARAUJO, N. C. D. Universidades comunitárias como propulsoras da efetivação dos direitos humanos: uma análise a partir da experiência da Unijuí. **Revista do departamento de ciências jurídicas e sociais da Unijuí**, n. 33-34, jan-dez 2010. Disponível em: < <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/viewFile/623/348> >. Acesso em: jan. 2015.

BALLARDIN, R. A. **Avaliação e regulação do ensino superior no Brasil: o instrumento de avaliação de curso de graduação utilizado nas avaliações *in loco***. Piracicaba, SP. 2012

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011. ISBN 978-85-62938-04-7.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do Paru, CNRES, GERES e Paiub. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008. ISSN 1414-4077. Disponível em: < <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/256/257> >. Acesso em: ago. 2016.

BERTOLIN, J. C. G. Indicadores em Nível de Sistema para Avaliar o Desenvolvimento e a Qualidade da Educação Superior Brasileira. **Avaliação – Revista de Avaliação da Educação Superior**, v. 12, n. 2, p. 309-331, jun. 2007.

BETTENCOURT, M. B. G.; SÁ EARP, M. D. L. As avaliações do ensino pelos estudantes: significados e efeitos no contexto da política regulatória do ensino superior no Brasil. In: GLAP, G. e GLAP, L. (Ed.). **Políticas públicas na educação brasileira: gestão e resultados**. Curitiba (PR): Atena Editora, 2017. cap. I, p.9-25.

BITTENCOURT, H. R.; CASARTELLI, A. D. O.; RODRIGUES, A. C. D. M. Sobre o Índice Geral de Cursos (IGC). **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 14, n. 3, p. 667-682, nov. 2009. ISSN 1414-4077. Disponível em: <

<http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/325/326> >. Acesso em: ago. 2016.

BITTENCOURT, H. R. et al. Uma análise da relação entre os conceitos Enade e IDD. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 19, n. 40, p. 247-262, mai./ago. 2008. Disponível em: < <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1439/1439.pdf> >. Acesso em: 28 ago. 2016.

BRASIL. **Lei n 5.540, de 28 de novembro de 1968**. Brasília: D.O.U. 1968.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: D.O.U. 1988.

_____. **Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB**. Brasília: MEC, 1993.

_____. **Lei no 9.131, de 24 de novembro de 1995**. Brasília, DF: D.O.U. 1995.

_____. **Lei nº 9.394/96 de 20 de dezembro. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional** Brasília, DF: D.O.U. 1996.

_____. **Lei n 9.870, de 23 de novembro de 1999**. Brasília, DF: D.O.U. 1999.

_____. **Lei n 10.260, de 12 de julho de 2001**. Brasília, DF: D.O.U. 2001.

_____. **Lei nº 10.861/04 de 14 de abril. Instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras providências** Brasília, DF: D.O.U. 2004a.

_____. **Portaria n. 2.051, de 9 de julho de 2004**. Brasília: D.O.U. 2004b.

_____. **Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Brasília, DF: D.O.U. 2005.

_____. **Lei n 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Brasília, DF: D.O.U. 2008.

_____. **Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Brasília, DF: D.O.U. 2009.

_____. **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013** Brasília, DF: D.O.U. 2013.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Brasília, DF: D.O.U. 2014.

_____. **Lei nº 13.168, de 6 de outubro de 2015**. Brasília, DF: D.O.U. 2015a.

_____. **Lei nº 13.174, de 21 de outubro de 2015**. Brasília, DF: D.O.U. 2015b.

_____. **Lei nº 13.490, de 10 de outubro de 2017** Brasília, DF: D.O.U. 2017a.

_____. **Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017**. Brasília, DF: D.O.U. 2017b.

BRITO, M. R. F. D. O Sinaes e o Enade: da concepção à implantação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 13, n. 3, p. 841-850, nov. 2008. ISSN 1414-4077. Disponível em: < <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/287/288> >. Acesso em: ago. 2016.

BRITO, T. T. R.; CUNHA, A. M. D. O. Revisitando a História da Universidade no Brasil: política de criação, autonomia e docência. **APRENDER - Caderno de Filosofia e Psicologia da Educação**, v. Ano VII, n. 12, p. 43-63, 2009. Disponível em: < [http://www.uesb.br/editora/publicacoes/aprender/edicoes/APRENDER N%C2%BA 12.pdf](http://www.uesb.br/editora/publicacoes/aprender/edicoes/APRENDER%20N%C2%BA%12.pdf) >.

BRITTO, L. P. L. et al. Conhecimento e formação nas IES periféricas perfil do aluno “novo” da educação superior. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 13, n. 3, p. 777-791, nov. 2008. ISSN 1414-4077. Disponível em: < <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/281/282> >. Acesso em: ago. 2016.

CARNEIRO, B. P. B.; NOVAES, I. L. Regulação do ensino superior no contexto de contemporaneidade. In: NASCIMENTO, A. D. e HETKOWSKI, T. M. (Ed.). **Educação e contemporaneidade: pesquisas científicas e tecnológicas [online]**. Salvador, BA: EDUFBA, 2009. ISBN 978-85-232-0565-2.

CARNEIRO, B. P. D. B. O.; NOVAES, I. L. As comissões próprias de avaliação frente ao processo de regulação do ensino superior privado. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 13, n. 3, p. 713-732, nov. 2008. ISSN 1414-4077. Disponível em: < <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/278/279> >. Acesso em: ago. 2016.

CESGRANRIO. Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. 2017a. Disponível em: < <http://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio> >. Acesso em: 24 out.

_____. Revista Meta: Avaliação. 2017b. Disponível em: < <http://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao> >. Acesso em: 24 out.

CHEN, H. A comprehensive typology for program evaluation. **Evaluation practice**, v. 17, p. 121-130, 1996.

CNPQ. Currículo lattes - Delsi Fries Davok. 2015. Disponível em: < <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4751126Y6> >. Acesso em: 22 dez.

COELHO, S. S.; VASCONCELOS, M. C. C. **A criação das Instituições de Ensino Superior no Brasil: o desafio tardio na América Latina**. IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul. Florianópolis, Brasil: UFSC 2009.

DAVOK, D. F. **Modelo de meta-avaliação de processos de avaliação da qualidade de cursos de graduação**. 2006. 272 (Doutor). Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC.

DEMO, P. **Ciências sociais e qualidade**. São Paulo: ALMED, 1985.

_____. **Educação e qualidade**. 6. São Paulo: Papirus, 2001.

DIAS, C. L.; Horiguela, M. D. L. M.; Marchelli, P. S. Políticas para avaliação da qualidade do Ensino Superior no Brasil: um balanço crítico. **Educação e Pesquisa**, v. 32, n. 3, p. 435-464, set./dez. 2006.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 36-40, out. 2004. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a04v2588.pdf> >. Acesso em: 27 ago. 2016.

_____. Qualidade, avaliação: do sinaes a índices. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008. ISSN 1414-4077. Disponível em: < <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/284/285> >. Acesso em: ago. 2016.

_____. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010. ISSN 1414-4077. Disponível em: < <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/341/342> >. Acesso em: ago. 2016.

_____. Educação superior: bem público, equidade e democratização. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 18, n. 1, p. 107-126, mar. 2013. ISSN 1414-4077. Disponível em: < <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/1573/1496> >. Acesso em: ago. 2016.

EWELL, P. T. **The Self-Regarding Institution: Information for Excellence**. Boulder, Colorado: National Center for Higher Education Management System (NCHEMS), 1984.

EWELL, P. T.; LISENSKY, R. P. **Assessing Institutional Effectiveness**. Washington, DC: Consortium for the Advancement of Private Higher Education, 1988.

FARIA, A.; ALCADIPANI, R.; WANDERLEY, S. E. D. P. V. **Internatiionalization, Productivism and Accreditation: Who can Classify Knowledge and Educational Institutions?** CLADEA. Rio de Janeiro 2013.

FELDMANN, T.; SOUZA, O. D. A governamentalidade e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 21, n. 3, p. 1017-1032, nov. 2016. ISSN 1414-4077. Disponível em: < <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/issue/view/202> >. Acesso em: ago. 2017.

FERREIRA, P. C. A. D. S.; NASCIMENTO, R. P.; SALVÁ, M. N. R. Professor: Profissão de Risco. Uma análise do Impacto da Gestão de IES Privadas sobre o Trabalho Docente. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 9, n. 2, p. 152-171, mai./ago. 2014.

FLEXNER, A. **Abraham Flexner: An autobiography**. New York: Simon & Schuster, 1960.

FRANCISCO, T. H. A. et al. A contribuição da avaliação in loco como fator de consolidação dos princípios estruturantes do Sinaes **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 17, n. 3, p. 851-876, nov. 2012. ISSN 1414-4077. Disponível em: < <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/842/843> >. Acesso em: ago. 2016.

FRAUCHES, C. Educação Superior Comentada – políticas, diretrizes, legislação e normas do ensino superior. **Mantenedoras de IES: constituição e alterações**, n. 59, 28 mai. 2012. Disponível em: < <http://www.abmes.org.br/abmes/noticias/detalhe/id/541> >. Acesso em: jun. 2015.

FUNDAJ. Missão, visão e valores. 2018. Disponível em: < http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=120&Itemid=128 >. Acesso em: jan.

FURTADO, J. P.; LAPERRIÈRE, H. Parâmetros e paradigmas em meta-avaliação: uma revisão exploratória e reflexiva. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 3, p. 695-705, 2012. ISSN 1413-8123. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012000300016&nrm=iso >. Acesso em: 27 ago. 2016.

GARCIA, A. A.; NICOLINI, A. M.; ANDRADE, R. O. B. D. Valor agregado aos estudantes nos cursos de administração: uma comparação do desempenho entre instituições de ensino superior públicas e privadas. **Revista GUAL – Revista Gestão Universitária na América Latina**, v. 7, n. 2, p. 24-46, mai. 2014. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=319331138002> >. Acesso em: 28 ago. 2016.

GIOLO, J. “Sinaes” intermitentes **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 13, n. 3, p. 851-856, nov. 2008. ISSN 1414-4077. Disponível em: < <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/288/289> >. Acesso em: ago. 2016.

GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GONZAGA, L. A. M.; OLIVEIRA, F. T. B. D. Impacto Socioeconômico do Programa Universidade Para Todos (ProUni): uma análise da política pública em uma instituição de ensino superior do Rio de Janeiro. **Meta: Avaliação**, v. 4, n. 11, p. 210-227, mai./ago. 2012.

GOUVEIA, A. B. et al. Trajetória da avaliação da Educação Superior no Brasil: singularidades e contradições (1983-2004). **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 16, n. 31, p. 101-132, jan./jun. 2005.

GREENE, J. C.; CARACELLI, V. J.; GRAHAM, W. F. Toward a Conceptual Framework for Mixed-Method Evaluation Designs. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, v. 11, n. 3, p. 255-274, 1989.

GUBA, E. G. Evaluation in field studies. Evaluation conference, 1965, Columbus.

_____. The failure of educational evaluation. **Educational Technology**, v. 9, p. 29-38, 1969.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. **Fourth Generation Evaluation**. Newbury Park: Sage Publications, 1989.

HAMMOND, R. L. Evaluation at the local level. In: WORTHEN, R. e SANDERS, J. R. (Ed.). **Educational evaluation: Theory and practice**. Belmont, CA: Wadsworth, 1973.

HOUSE, E. R. Justice in evaluation. In: GLASS, G. V. (Ed.). **Evaluation studies review annual**. Beverly Hills, CA: Sage, v.1, 1976.

_____. Assumptions underlying evaluation models. In: MADDAUS, G. F.; SCRIVEN, M., *et al* (Ed.). **Evaluation models: viewpoints on educational and human services evaluation**. Boston: Kluwer-Nijhoff, 1983.

IBC. O IBC. 2018. Disponível em: < <http://www.ibc.gov.br/o-ibc> >. Acesso em: jan.

IBGE. **Distribuição da população**. <http://www.ibge.gov.br>: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2014.

_____. Institucional. 2018a. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/institucional/o-ibge.html> >. Acesso em: 19 jan.

_____. Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação. Brasília, DF, 2018b. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/> >. Acesso em: fev.

INEP. **SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, 2009.

_____. **Manual dos Indicadores de Qualidade 2011**. Brasília, DF: Inep, 2011.

_____. **SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, 2015. Disponível em: < <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/1361> >. Acesso em: 28 ago. 2016.

_____. **Indicadores de Qualidade**. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA 2016.

_____. Confiabilidade e validade do Enade para a avaliação em larga escala da Educação Superior. In: INEP, Seminário Internacional de Avaliação da Educação Superior, 2017a, Brasília, DF. Inep, 30 e 31 out.

_____. Estrutura e procedimentos para a avaliação da educação superior no Brasil: limites e novas possibilidades. In: INEP, Seminário Internacional de Avaliação da Educação Superior, 2017b, Brasília, DF. Inep, 30 e 31 out.

_____. **Nota técnica n. 38/2017/CGCQES/DAES**. Brasília, DF: Inep 2017c.

_____. Seminário Internacional da Avaliação da Educação Superior: características e perspectivas. Brasília, 2017d. Disponível em: < <http://seminariointernacional.inep.gov.br> >.

_____. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, 2017e.

_____. Institucional. 2018a. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sobre-o-inep> >.

_____. Novas regras FIES 2018. 2018b. Disponível em: < <https://fies2018.me/novas-regras-fies-2018/> >.

JCSEE. The Joint Committee on Standards for Educational Evaluation. In: SANDERS, J. R. (Ed.). **The Program evaluation Standards**. 2. Thousand Oaks, USA: Sage, 1994. p.23-24; 63; 81-82, 125-126.

_____. About JCSEE. 2017. Disponível em: < <http://www.jcsee.org> >. Acesso em: 13 dez.

KOMOSKI, P. K. **Programed Instruction and Its Place in Education**. 25th Annual Conference of the Educational Records Bureau. New York 1960.

KRAKOWER, J. Y. **Assessing organizational effectiveness: considerations and procedures**. Boulder, Colorado: National Center for Higher Education Management System (NCHEMS), 1985.

LACERDA, L. L. V. D. SINAES, teoria e prática: pressupostos epistemológicos em oposição. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 20, n. 1, p. 87-104, mar. 2015. ISSN 1414-4077. Disponível em: < <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/2167/1898> >. Acesso em: ago. 2016.

LACERDA, L. L. V. D.; FERRI, C.; DUARTE, B. K. D. C. SINAES: avaliação, accountability e desempenho. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 21, n. 3, p. 975-992, nov. 2016. ISSN 1414-4077. Disponível em: < <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/2779/2364> >. Acesso em: ago. 2017.

LIMA, A. A. **Universidade comunitária no Brasil: a busca por uma identidade**. 2010. Universidade de Sorocaba (UNISO), Sorocaba.

LIMA, D. H. A. **Crie a sua própria nuvem de palavras**. 30 mai. 2012

MARTINS, C. B. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o Ensino Superior Privado no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009.

MEC. **Portaria Normativa n 40, de 12 de dezembro de 2007**. Brasília, DF: D.O.U. 2007.

_____. **Qualidade da Educação Superior**. 2010. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4316-livretoqualidadeducacao&category_slug=abril-2010-pdf&Itemid=30192 >. Acesso em: 28 ago. 2016.

_____. Estrutura organizacional. 2016a. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/institucional/estrutura-organizacional> >. Acesso em: jan. 2018.

_____. Ministério da Educação. 2016b. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br> >. Acesso em: jan.

_____. Secretaria de Educação Superior. 2016c. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/sesu-secretaria-de-educacao-superior/apresentacao> >. Acesso em: jan.

_____. MEC atualiza regulamentação de EaD e amplia a oferta de cursos. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/212-noticias/educacao-superior-1690610854/50451-mec-atualiza-regulamentacao-de-ead-e-amplia-a-oferta-de-cursos> >. Acesso em: jan.

_____. PNE em movimento. 2017b. Disponível em: < <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao> >. Acesso em: abr.

_____. Galeria de Ministros. Brasília, 2018. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/institucional/galeria-de-ministros> >. Acesso em: 2 jun.

MENEZES, E. T. D.; SANTOS, T. H. D. Verbete Reforma Universitária de 68. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil**, São Paulo, 2001. Disponível em: < <http://www.educabrazil.com.br/reforma-universitaria-de-68/> >.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Divisão de Temas Educacionais (DTE): denominações das Instituições de Ensino Superior (IES). Brasília, 2018. Disponível em: < http://www.dce.mre.gov.br/nomenclatura_cursos.html >. Acesso em: 19 jan.

MISANCHUK, E. Descriptors of evaluation in instructional development: Beyond the formative-summative distinction. **Journal of Instructional Development**, v. 2, n. 267-290, 1978.

MORAIS, S. N. M. L.; SILVA, A. C. D. A Prática Gerencial das Instituições Federais de Ensino Superior Avaliadas em Cinco Dimensões. **Meta: Avaliação**, v. 3, n. 7, p. 95-108, jan./abr. 2011.

NASCIMENTO, R. P.; ANDRADE, R. D. C. S. S. D. O Crescimento de instituições de ensino superior privadas e o desenvolvimento local. **DataGramaZero**, v. 12, n. 6, p. 1-16, dez. 2011.

NASCIMENTO, R. P.; SALVÁ, M. N. R. **A Política de Avaliação da Pós-Graduação Stricto Sensu e o Trabalho Docente: Rumo ao “Produtivismo Acadêmico”?** IV Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho (EnGPR). ANPAD. Brasília, DF: ANPAD 2013.

NCHEMS. National Center for Higher Education Management Systems (NCHEMS). 2017. Disponível em: < <http://www.nchems.org/> >.

NICOLINI, A. M.; ANDRADE, R. O. B. D.; TORRES, A. A. G. Comparando os resultados do Enade 2009 por número de instituições e número de estudantes: como anda o desempenho acadêmico dos cursos de administração. **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 14, n. 1, p. 161-196, jan./fev./mar. 2013. Disponível em: < http://old.angrad.org.br/revista/edicoes_anteriores/57/ >. Acesso em: 28 ago. 2016.

NUNES, E. B. L. D. L. P.; PEREIRA, I. C. A.; PINHO, M. J. D. A responsabilidade social universitária e a avaliação institucional: reflexões iniciais. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 22, n. 1, p. 165-177, mar. 2017. ISSN 1414-4077. Disponível em: < <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/2970/2603> >. Acesso em: jan. 2018.

OLIVEIRA, A. P. D. M. et al. Políticas de avaliação e regulação da educação superior brasileira: percepções de coordenadores de licenciaturas no Distrito Federal. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 18, n. 3, p. 629-655, nov. 2013. ISSN 1414-4077. Disponível em: < <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/1660/1579> >. Acesso em: ago. 2016.

OLIVEIRA, F. T. B. D.; SAUERBRONN, F. F. Trajetória, desafios e tendências no ensino superior de administração e administração pública no Brasil: uma breve contribuição. **Revista de Administração Pública (RAP)**, n. Edição Especial Comemorativa, p. 149-170, 2007.

ORLANDI, E. P. **As formas do silêncio**. Campinas, SP: Unicamp, 1993.

_____. **Análise de discurso: princípios & procedimentos**. 8. Campinas, SP: Pontes, 2009.

OWENS, T. R. Educational evaluation by adversary proceeding. In: HOUSE, E. R. (Ed.). **School evaluation: The politics and process**. Berkeley, CA: McCutchan, 1973.

PEIXOTO, M. D. C. D. L. Avaliação institucional externa no Sinaes: considerações sobre a prática recente. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 16, n. 1, p. 11-

36, mar. 2011. ISSN 1414-4077. Disponível em: < <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/880/878> >. Acesso em: ago. 2016.

PFEIFER, M. Dicotomias conceituais da avaliação da educação superior **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 17, n. 2, p. 351-364, jul. 2012. ISSN 1414-4077. Disponível em: < <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/759/772> >. Acesso em: ago. 2016.

POLIDORI, M. M. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: Provão, Sinaes, IDD, CPC, IGC e...outros índices **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 14, n. 2, p. 439-452, jul. 2009. ISSN 1414-4077. Disponível em: < <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/314/315> >. Acesso em: ago. 2016.

POLIDORI, M. M.; CARVALHO, N. O. D. Acreditação de instituições de educação superior: uma necessidade ou uma normatização. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 21, n. 3, p. 821-836, nov. 2016. ISSN 1414-4077. Disponível em: < <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/2773/2358> >. Acesso em: ago. 2017.

PROVUS, M. M. Evaluation of ongoing programs in the public school system. In: WORTHEN, B. R. e SANDERS, J. R. (Ed.). **Educational evaluation: Theory and practice**. Belmont, CA: Wadsworth, 1973.

QUINN, R. E.; ROHRBAUGH, J. A Competing Values Approach to Organizational Effectiveness. **Public Productivity Review**, v. 5, n. 2, p. 122-140, 1981. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/3380029> >.

_____. A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards a Competing Values Approach to Organizational Analysis. **Management Science**, v. 29, n. 3, p. 363-377, mar. 1983.

RIBEIRO, D. **Utopia Brasil**. São Paulo: Hedra, 2008.

RIBEIRO, J. L. L. D. S. SINAES: o que aprendemos acerca do modelo adotado para avaliação do ensino superior no Brasil. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 20, n. 1, p. 143-161, mar. 2015. ISSN 1414-4077. Disponível em: < <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/2170/1901> >. Acesso em: ago. 2016.

RICE, J. M. **The people's government: Efficient, bossless, graftless**. Philadelphia: John C. Winston, 1915.

ROTHEN, J. C.; NASCIUTTI, F. A educação superior em prova: o perfil da educação superior apresentado pelos resultados do Enade 2005 e 2006. **Revista Diálogos Educacionais**, v. 11, n. 32, 2011. Disponível em: < <http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/dialogo?dd1=4589&dd99=view&dd98=pb> >. Acesso em: 28 ago. 2016.

SANDER, B. Administração da educação no Brasil: é hora da relevância. **Educação brasileira**, v. 4, n. 9, p. 8-27, 2 sem. 1982.

_____. **Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

SCHLICKMANN, R.; MELO, P. A. D.; ALPERSTEDT, G. D. Enfoques da teoria institucional nos modelos de avaliação institucional brasileiros **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 13, n. 1, p. 153-168, mar. 2008. ISSN 1414-4077. Disponível em: < <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/257/258> >. Acesso em: ago. 2016.

SCRIVEN, M. Scientific method: Statistics. In: CALVIN, A. (Ed.). **Psychology**: Allyn & Bacon, 1960.

_____. The methodology of evaluation. In: STAKE, R. E. (Ed.). **Curriculum evaluation**. Chicago: Rand McNally, 1967. p.39-83. (American Educational Research Association Monograph Series on Evaluation).

_____. An introduction to meta-evaluation. **Educational product report**, v. 2, n. 5, p. 36-38, fev. 1969.

_____. Pros and cons about goal-free evaluation. **Evaluation Comment**, n. 3, p. 1-7, 1972.

_____. **The logic of evaluation**. Interness, CA: Edgepress, 1980.

_____. Evaluation ideologies. In: CONNOR, R. F.; ALTMAN, D. G., *et al* (Ed.). **Evaluation studies review anual**. Beverly Hills, CA: Sage, 1984.

_____. Beyond formative and summative evaluation. In: MCLAUGHLIN, M. W. e PHILLIPS, D. C. (Ed.). **Evaluation and education: at quarter century**. Chicago: National Society for the Study of Education, 1991a. p.19-64. (Ninetieth Yearbook of the National Society for the Study of Education).

_____. **Evaluation thesaurus**. 4. Newbury Park, CA: Sage, 1991b.

_____. Hard-won lessons in program evaluation. **New Directions for Program Evaluation**, San Francisco, n. 58, p. 1-107, 1993.

SÉCCA, R. X.; LEAL, R. M. **Análise do setor de ensino superior privado no Brasil**. BNDES 2009.

SEMESP. **Mapa do Ensino Superior no Brasil**. São Paulo: Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior - Semesp, 2016.

SEROUR, M. R. G. D. A. J. **Meta-avaliação da avaliação institucional externa da Universidade do Grande Rio Prof. José de Souza Herdy – Unigranrio 2010**. 71

Dissertação (Mestre em Avaliação). Programa de Pós-Graduação da Fundação Cesgranrio, Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro.

SGUISSARDI, V. Universidade pública estatal: entre o público e privado/mercantil. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 90, p. 191-222, jan./abr. 2005. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n90/a09v2690.pdf> >. Acesso em: 28 ago. 2016.

SILVA, A. C. D. **Avaliação e pesquisa: conceitos e reflexões**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2016.

SILVA, A. N. C. D.; SILVA, C. M. L. T. D. Do diagnóstico às questões avaliativas: um caminho possível via prática de avaliação em educação a distância. **Ensaio: avaliação de políticas públicas Educacionais**, v. 17, n. 63, p. 293-312, abr./jun. 2009.

SLEUTJES, M. H. S. C.; OLIVEIRA, F. B. D. A crise e a busca de autonomia nas universidades federais brasileiras. **Revista de Administração Pública (RAP)**, v. 32, n. 3, p. 29-46, mai./jun. 1998.

SPINDOLA, T.; SANTOS, R. D. S. **Trabalhando com a história de vida: percalços de uma pesquisa (dora?)**. Revista da Escola de Enfermagem da USP. 37: 119-126 p. 2003.

STAKE, R. E. **Program evaluation, particularly responsive evaluation**. Kalamazoo: Western Michigan University Evaluation Center, 1975.

STUFFLEBEAM, D. L. The relevance of the CIPP evaluation model for educational accountability. **Journal of Research and Development in Education**, n. 5, p. 19-25, 1971.

_____. **Meta-evaluation**. Occasional Paper Series. 1974

_____. Meta-evaluation: concepts, standards and uses. In: BERK, R. A. (Ed.). **Educational evaluation methodology: the state of the art**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1981.

_____. The methodology of metaevaluation. In: STUFFLEBEAM, D. L.; MADAUS, G. F., *et al* (Ed.). **Evaluation Models: viewpoints on educational and human services evaluation**. 2. Boston: Kluwer Academic Publishers, 2000. p.457-471.

STUFFLEBEAM, D. L.; SHINKFIELD, A. J. **Systematic evaluation**. Boston: kluwer-Nijhoff, 1985.

TAFNER, P. et al. **Caminhos trilhados e desafios da educação superior no Brasil**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2014.

TALMAGE, H. Evaluation of programs. In: MITZEL, H. E. (Ed.). **Encyclopedia of educational research**. 5. New York: Free Press, 1982. p.592-611.

TAVARES, S. M. N. **As universidades confessionais brasileiras e as reformas da educação superior da década de 1990**. 2012. (Doutor). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP.

TORRES, A. A. G. **A metaavaliação do processo de avaliação de desempenho das IES**. Programa Institucional de Bolsas de Produtividade em Pesquisa - Propeq. UNIGRANRIO. Rio de Janeiro 2014.

TORRES, A. A. G. et al. Universidades privadas e o Enade: qual categoria administrativa tem melhor desempenho no curso de administração. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, v. 9, n. 1, p. 01-20, jan. 2016.

TREVISAN, A. L.; DEVECHI, C. P. V.; DIAS, E. D. Avaliação da avaliação da pós-graduação em educação do Brasil: quanta verdade é suportável? **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 18, n. 2, p. 373-392, jul. 2013. ISSN 1414-4077. Disponível em: < <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/1586/1509> >. Acesso em: ago. 2016.

TYLER, R. W. General statement on evaluation. **Journal of Educational Research**, n. 35, p. 492-501, 1942.

_____. **Basic principles of curriculum and instruction**. Chicago: University of Chicago Press, 1950.

UNESCO. **Educação para as pessoas e o planeta: criar futuros sustentáveis para todos**. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2016.

VERHINE, R. E. Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do SINAES. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 20, n. 3, p. 603-619, nov. 2015. ISSN 1414-4077. Disponível em: < <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/2323/pdf> >. Acesso em: ago. 2016.

VERHINE, R. E.; DANTAS, L. M. V.; SOARES, J. F. Do Provão ao ENADE: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no Ensino Superior Brasileiro. **Revista Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**, v. 14, n. 52, p. 291-310, jul./set. 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v14n52/a02v1452.pdf> >. Acesso em: 28 ago. 2016.

VERHINE, R. E.; FREITAS, A. N. A. D. S. M. D. A avaliação da Educação Superior: modalidades e tendências no cenário internacional. **Revista Ensino Superior Unicamp**, v. 3, n. 7, p. 16-39, 2012.

VIEIRA, S. J.; IVANILDO, F. R. **Sinaes ou NeoSinaes? A avaliação da educação superior no Brasil à luz do Enade ampliado**. Simpósio Avaliação da Educação Superior - Avalies. Porto Alegre, RS: UFRGS 2015.

WEBER, S. Avaliação e regulação da educação superior: conquistas e impasses. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 113, p. 1247-1269, out.-dez. 2010. Disponível em: < <http://www.cedes.unicamp.br> >.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R. **Educational evaluation: Alternative approaches and practical guidelines**. New York: Longman, 1987.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. São Paulo: Editora Gente, 2004. ISBN 857312413.

**ANEXO A – Instrumento – Eixos Temáticos Essenciais do Plano de Desenvolvimento
Institucional (PDI) – Artigo 16 do Decreto n. 5.773 de 09 de maio de 2006**

I. PERFIL INSTITUCIONAL

- Breve Histórico da IES;
- Missão;
- Objetivos e Metas (Descrição dos objetivos e quantificação das metas com cronograma);
- Área (s) de atuação acadêmica.

II. PROJETO PEDAGÓGICO INSTITUCIONAL – PPI

- Inserção regional;
- Princípios filosóficos e técnico-metodológicos gerais que norteiam as práticas acadêmicas da instituição;
- Organização didático-pedagógica da instituição:
 - Plano para atendimento às diretrizes pedagógicas, estabelecendo os critérios gerais para definição de:
 1. 1) Inovações consideradas significativas, especialmente quanto à flexibilidade dos componentes curriculares;
 2. 2) Oportunidades diferenciadas de integralização curricular;
 3. 3) Atividades práticas e estágio;
 4. 4) Desenvolvimento de materiais pedagógicos;
 5. 5) Incorporação de avanços tecnológicos.
- Políticas de Ensino;
- Políticas de Extensão;
- Políticas de Pesquisa (para as IES que propõem desenvolver essas atividades acadêmicas);
- Políticas de Gestão;
- Responsabilidade Social da IES (ênfase na contribuição à inclusão social e ao desenvolvimento econômico e social da região).

III. CRONOGRAMA DE IMPLANTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA INSTITUIÇÃO E DOS CURSOS (PRESENCIAL E A DISTÂNCIA)

Oferta de Cursos

As Instituições deverão apresentar dados relativos ao número de vagas, dimensões das turmas, turno de funcionamento e regime de matrícula de seus cursos. Informar ainda a situação atual dos cursos (em funcionamento, em fase de autorização ou de futura solicitação), incluindo o cronograma de expansão na vigência do PDI conforme detalhamento a seguir:

- Graduação (Bacharelado, Licenciatura e Tecnologia);
- Seqüenciais (formação específica, complementação de estudos);
- Programas Especiais de Formação Pedagógica;
- Pós-Graduação (lato sensu);
- Pós-Graduação (stricto sensu);
- Pólos de EAD (atender Portaria Normativa nº 2 de 10 de janeiro de 2007);
- Campi e cursos fora de sede.

IV. PERFIL DO CORPO DOCENTE

- Composição (titulação, regime de trabalho, experiência acadêmica no magistério superior e experiência profissional não acadêmica);
- Plano de Carreira;
- Critérios de seleção e contratação;
- Procedimentos para substituição (definitiva e eventual) dos professores do quadro;
- Cronograma e plano de expansão do corpo docente, com titulação e regime de trabalho, detalhando perfil do quadro existente e pretendido para o período de vigência do PDI.

V. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA IES

- Estrutura Organizacional, Instâncias de Decisão e Organograma Institucional e Acadêmico.
- Órgãos Colegiados: competências e composição.
- Órgãos de apoio às atividades acadêmicas.

VI. POLÍTICAS DE ATENDIMENTO AOS DISCENTES

- Programas de apoio pedagógico e financeiro (bolsas).
- Estímulos à permanência (programa de nivelamento, atendimento psico-pedagógico).
- Organização estudantil (espaço para participação e convivência estudantil).
- Acompanhamento dos egressos.

VII. INFRA-ESTRUTURA

- Infra-estrutura física (detalhar salas de aula, biblioteca, laboratórios, instalações administrativas, sala de docentes, coordenações, área de lazer e outros);
- Biblioteca:
 - Quantificar acervo por área de conhecimento (livros e periódicos, assinatura de revistas e jornais, obras clássicas, dicionários, enciclopédias, vídeos, DVD, CD Rom's e assinaturas eletrônicas);
 - Espaço físico para estudos;
 - Horário de funcionamento;
 - Pessoal técnico-administrativo;
 - Serviços oferecidos;
 - Formas de atualização e cronograma de expansão do acervo.
- Laboratórios:
 - Instalações e equipamentos existentes e a serem adquiridos, indicando sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos;
 - Recursos de informática disponíveis;
 - Relação equipamento/aluno;
 - Descrição de inovações tecnológicas significativas.
- Recursos tecnológicos e de áudio visual.
- Plano de promoção de acessibilidade e de atendimento diferenciado a portadores de necessidades especiais (Decreto nº 5.296/04 e Decreto nº 5.773/06).
- Cronograma de expansão da infra-estrutura para o período de vigência do PDI.

VIII. AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

- Procedimentos de auto-avaliação institucional em conformidade com a Lei nº 10.861/2004 (SINAES).

IX. ASPECTOS FINANCEIROS E ORÇAMENTÁRIOS

- Demonstração da sustentabilidade financeira, incluindo os programas de expansão previstos no PDI:
 - Estratégia de gestão econômico-financeira;
 - Planos de investimentos;
 - Previsão orçamentária e cronograma de execução (5 anos).

X. ANEXOS

ANEXO B – Instrumento de avaliação institucional externa



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP
Diretoria de Avaliação da Educação Superior - DAES

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES

INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL EXTERNA

Revisado em setembro de 2010.

DIMENSÕES AVALIADAS

DIMENSÃO 1: A Missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI*).

1.1. Implementação do PDI*, considerando as metas e as ações institucionais previstas e a estrutura e os procedimentos administrativos.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando as propostas constantes do PDI* estão sendo **adequadamente implementadas**, com as funções, os órgãos e os sistemas de administração/gestão **adequados** ao funcionamento dos cursos e das demais ações existentes, e à efetiva implantação das ações e dos cursos previstos.

1.2. Articulação entre o PDI* e os processos de avaliação institucional (auto-avaliação e avaliações externas)

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando os resultados da auto-avaliação e das avaliações externas são **adequadamente** utilizados como subsídios para a revisão permanente do PDI*, e constata-se a existência de ações acadêmicas e administrativas conseqüentes aos processos avaliativos.

Considerações sobre a Dimensão 1:

Conceito da Dimensão 1

DIMENSÃO 2: A política para o ensino (graduação e pós-graduação), a pesquisa, a extensão e as respectivas normas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, para as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades.

2.1. Coerência das políticas de ensino, pesquisa e extensão com os documentos oficiais

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando as políticas de ensino, pesquisa e extensão praticadas pelas IES estão coerentes com o PDI.

2.2. Políticas institucionais para cursos de graduação (bacharelados, licenciaturas e de tecnologia) e cursos seqüenciais (quando for o caso), na modalidade presencial, e suas formas de operacionalização.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando as atividades realizadas nos cursos de graduação e cursos seqüenciais (quando for o caso), na modalidade presencial, garantem os referenciais mínimos de qualidade desses cursos.

2.3. Políticas institucionais para cursos de graduação (bacharelados, licenciaturas e de tecnologia) e cursos seqüenciais (quando for o caso), na modalidade a distância, e suas formas de operacionalização (indicador exclusivo para IES* credenciada para modalidade a distância).

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando as atividades realizadas nos cursos de graduação e cursos seqüenciais (quando for o caso), na modalidade a distância, garantem os referenciais mínimos de qualidade desses cursos.

2.4. Políticas institucionais para cursos de pós-graduação (lato sensu* e stricto sensu*), na modalidade presencial, e suas formas de operacionalização (igual forma para faculdades, universidades e centros universitários).

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando as atividades realizadas nos cursos de pós-graduação (lato sensu* e stricto sensu*), na modalidade presencial, resultam de diretrizes de ações, são acessíveis ao conhecimento da comunidade, observam rigorosos critérios de qualidade e estão adequadamente implantadas e acompanhadas; além disso, a IES* possui pelo menos 04 (quatro) programas de pós-graduação stricto sensu*, todos recomendados pela CAPES*, havendo, dentre estes, no mínimo, um curso de doutorado*.

2.5. Políticas institucionais para cursos de pós-graduação lato sensu* e stricto sensu na modalidade a distância, e suas formas de operacionalização (indicador exclusivo para IES* credenciada para modalidade a distância).

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando as atividades realizadas na pós-graduação lato sensu e stricto sensu *, na modalidade a distância, observam os referenciais de qualidade desses cursos, resultam de diretrizes de ações, são acessíveis ao conhecimento da comunidade e estão adequadamente implantadas e acompanhadas.

2.6. Políticas institucionais de pesquisa e de iniciação científica e suas formas de operacionalização.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando as atividades de pesquisa e de iniciação científica resultam de diretrizes de ações, e estão adequadamente implantadas e acompanhadas, com participação de número significativo de professores e estudantes.

2.7. Políticas institucionais de extensão e formas de sua operacionalização, com ênfase à formação inicial e continuada e à relevância social.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando as atividades de extensão resultam de diretrizes de ações adequadamente implantadas e acompanhadas; além disso, verifica-se a sua relevância acadêmica, científica e social no entorno institucional, e a sua vinculação com a formação acadêmica do aluno.

Considerações sobre a Dimensão 2:

Conceito da Dimensão 2

DIMENSÃO 3: A responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural.

3.1. Coerência das ações de responsabilidade social com as políticas constantes dos documentos oficiais.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando as ações de responsabilidade social praticadas pelas IES estão coerentes com o PDI.

3.2. Relações da IES* com a sociedade; setor público, setor privado e mercado de trabalho.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando as relações da IES* com os setores da sociedade resultam de diretrizes institucionais e estão adequadamente implantadas e acompanhadas, incluindo ações para o desenvolvimento sócio-econômico e educacional da região.

3.3. Relações da IES* com a sociedade: inclusão social.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando as ações da IES* com vistas à inclusão social resultam de diretrizes institucionais e estão adequadamente implantadas e acompanhadas.

3.4. Relações da IES* com a sociedade: defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando as ações da IES* com vistas à defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e da produção artística resultam de diretrizes institucionais e estão adequadamente implantadas e acompanhadas.

Considerações sobre a Dimensão 3:

Conceito da Dimensão 3

DIMENSÃO 4: A comunicação com a sociedade.

4.1. Coerência das ações de comunicação com a sociedade com as políticas constantes dos documentos oficiais.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando as ações de comunicação com a sociedade praticadas pelas IES estão coerentes com o PDI.

4.2. Comunicação interna e externa.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando os canais de comunicação e sistemas de informação para a interação interna e externa funcionam adequadamente, são acessíveis às comunidades interna e externa e possibilitam a divulgação das ações da IES*.

4.3. Ouvidoria*.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando a ouvidoria está implantada, funciona segundo padrões de qualidade claramente estabelecidos, dispõe de pessoal e infraestrutura adequados, e os seus registros e observações são efetivamente levados em consideração pelas instâncias acadêmicas e administrativas.

Considerações sobre a Dimensão 4:

Conceito da Dimensão 4

DIMENSÃO 5: As políticas de pessoal, de carreiras do corpo docente e corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, seu desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho.

5.1. Coerência das políticas de pessoal, de carreiras do corpo docente e corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, seu desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho com as políticas firmadas em documentos oficiais.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando as políticas de pessoal, de carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, seu desenvolvimento profissional e as condições de trabalho praticadas pelas IES estão coerentes com o PDI.

5.2. Formação do corpo docente.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Universidades e Centros Universitários:

Quando o corpo docente da IES tem experiência profissional e acadêmica adequadas às políticas constantes nos documentos oficiais da IES e 100% têm formação mínima em nível de pós-graduação *lato sensu*; desses, 70% possuem formação mínima em nível de pós-graduação *stricto sensu* e pelo menos 20% possuem o título de doutor.

Faculdades:

Quando todo o corpo docente tem, no mínimo, formação de pós-graduação *lato sensu* e experiência profissional e acadêmica adequadas às políticas constantes nos documentos oficiais da IES.

5.3. Condições institucionais para os docentes.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Universidades:

Quando as políticas de capacitação e de acompanhamento do trabalho docente estão implementadas. Além disso, o Plano de Carreira Docente está implementado e difundido na comunidade acadêmica, estando a IES* em consonância com a legislação vigente no que se refere a regime de trabalho, ou seja, um terço do corpo docente em regime de tempo integral* (Lei 9.394/1996 – Art. 52).

Centros Universitários:

Quando as políticas de capacitação e de acompanhamento do trabalho docente estão implementadas. Além disso, o Plano de Carreira Docente está implementado e difundido na comunidade acadêmica, em consonância com a legislação vigente no que se refere a regime de trabalho, ou seja, um quinto do corpo docente em regime de tempo integral* (Decreto 5.786/2006 – Art.1°).

Faculdades:

Quando as políticas de capacitação e de acompanhamento do trabalho docente estão implementadas e acompanhadas. Além disso, o Plano de Carreira Docente está implementado e difundido na comunidade acadêmica.

5.4. Condições institucionais para o corpo técnico-administrativo.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando o perfil (formação e experiência) e as políticas de capacitação do corpo técnico-administrativo estão adequados às políticas constantes dos documentos oficiais da IES*. Além disso, o Plano de Cargos e Salários, homologado por órgão do Ministério do Trabalho e Emprego, está implementado e difundido.

5.5. Formação do corpo de tutores presenciais* e suas condições institucionais (indicador exclusivo para IES* credenciada para modalidade a distância – EAD*).

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando o corpo de tutores presenciais* tem, no mínimo, graduação na área objeto da tutoria e as políticas para a sua capacitação estão implementadas e acompanhadas.

5.6. Formação do corpo de tutores a distância* e suas condições institucionais (indicador exclusivo para IES* credenciada para modalidade a distância – EAD*).

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando o corpo de tutores a distância* tem, no mínimo, graduação na área objeto da tutoria e as políticas para a sua capacitação estão implementadas e acompanhadas.

Considerações sobre a Dimensão 5:

Conceito da Dimensão 5

DIMENSÃO 6: Organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios.

6.1. Coerência da organização e da gestão da instituição com as políticas firmadas em documentos oficiais.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando a organização e a gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios estão coerentes com o PDI.

6.2. Gestão institucional (considerar as especificidades da gestão de cursos a distância, quando for o caso).

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando a gestão institucional se pauta em princípios de qualidade, e resulta de diretrizes de ações.

6.3. Funcionamento, representação e autonomia dos Conselhos Superiores.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando o funcionamento e a representatividade dos Conselhos Superiores cumprem os dispositivos regimentais e estatutários.

6.4. Funcionamento, representação e autonomia dos colegiados de curso.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando o funcionamento e a representatividade nos colegiados de curso, ou equivalentes, cumprem os dispositivos regimentais e estatutários.

Considerações sobre a Dimensão 6:

Conceito da Dimensão 6

DIMENSÃO 7: Infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação.

7.1. Coerência Infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação com o estabelecido em documentos oficiais.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando a infraestrutura física da IES, especialmente a de ensino e pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação, está coerente com a especificada no PDI.

7.2. Instalações gerais

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando há instalações gerais para o ensino, para a pesquisa (quando for o caso), para a prática de esportes, atividades culturais e de lazer, espaços de convivência, e para laboratórios didáticos e de pesquisa em quantidade e qualidade adequadas.

7.3. Instalações gerais nos pólos para educação a distância (indicador exclusivo para IES* credenciada para modalidade a distância – EAD*).

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando há, nos pólos para educação a distância, instalações gerais para o ensino e para a pesquisa (quando for o caso), incluindo laboratórios, em quantidade e qualidade adequadas.

7.4. Biblioteca: acervo, serviços e espaço físico.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando podem ser verificadas ações adequadas de atualização e ampliação do acervo bibliográfico e dos serviços da(s) biblioteca* (s).

7.5. Bibliotecas dos pólos para educação a distância: acervo, serviços e espaço físico (indicador exclusivo para IES* credenciada para modalidade a distância – EAD*).

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando podem ser verificadas ações adequadas de atualização e ampliação do acervo bibliográfico e dos serviços da(s) biblioteca* (s).

Considerações sobre a Dimensão 7:

Conceito da Dimensão 7

DIMENSÃO 8: Planejamento e avaliação, especialmente em relação aos processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional.

8.1. Coerência do planejamento e da avaliação, especialmente em relação aos processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional com o estabelecido em documentos oficiais.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando o planejamento e a avaliação, especialmente em relação aos processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional da IES estão coerentes com o especificado no PDI.

8.2. Autoavaliação institucional

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando a Comissão Própria de Avaliação* está implantada e funciona adequadamente, há efetiva participação da comunidade interna (professores, estudantes e técnico-administrativos) e externa nos processos de autoavaliação institucional, e há divulgação das análises e dos resultados das avaliações, estando as informações correspondentes acessíveis à comunidade acadêmica.

8.3. Planejamento e ações acadêmico-administrativas a partir dos resultados das avaliações.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando a IES implementa adequadamente ações acadêmico-administrativas baseadas nos resultados da autoavaliação e das avaliações externas.

Considerações sobre a Dimensão 8:

Conceito da Dimensão 8

DIMENSÃO 9: Políticas de atendimento aos discentes.

9.1. Coerência das políticas de atendimento aos discentes com o estabelecido em documentos oficiais.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando as políticas de atendimento aos discentes da IES estão coerentes com as especificadas no PDI.

9.2. Programas de apoio ao desenvolvimento acadêmico dos discentes referentes à realização de eventos

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando os programas de apoio ao desenvolvimento acadêmico dos discentes, de realização de atividades científicas, técnicas, esportivas e culturais, e de divulgação da sua produção estão implantados e adequados.

9.3. Condições institucionais de atendimento ao discente.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando se verifica a adequação das políticas de acesso, seleção e permanência de estudantes (critérios utilizados, acompanhamento pedagógico, espaço de participação e de convivência) praticadas pela IES e há adequada relação com as políticas públicas e com o contexto social.

9.4. Acompanhamento de egressos e criação de oportunidades de formação continuada.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando existem mecanismos adequados para conhecer a opinião dos egressos sobre a formação recebida, tanto curricular quanto ética, para saber o índice de ocupação entre eles, para estabelecer relação entre a ocupação e a formação profissional recebida; além disso, a opinião dos empregadores dos egressos é utilizada para revisar o plano e os programas e existem atividades de atualização e formação continuada para os egressos.

Considerações sobre a Dimensão 9:

Conceito da Dimensão 9

DIMENSÃO 10: Sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

10.1. Coerência da sustentabilidade financeira apresentada pela IES com o estabelecido em documentos oficiais.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando a sustentabilidade financeira da IES está coerente com a especificada no PDI.

10.2 Sustentabilidade financeira da instituição e políticas de captação e alocação de recursos.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando se verifica a adequação entre a proposta de desenvolvimento da IES, incluindo-se a captação de recursos, e o orçamento previsto, a compatibilidade entre cursos oferecidos e as verbas e os recursos disponíveis, e existe controle entre as despesas efetivas e as referentes à despesa corrente, de capital e de investimento.

10.3. Políticas direcionadas à aplicação de recursos para programas de ensino, pesquisa e extensão.

Conceito referencial mínimo de qualidade:

Quando existem políticas de aquisição de equipamentos e de expansão e/ou conservação do espaço físico necessárias à adequada implementação dos programas de ensino, pesquisa e extensão.

Considerações sobre a Dimensão 10:

Conceito da Dimensão 10

ANEXO C – Questionário do Estudante 2016

Ministério da Educação

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Diretoria de Avaliação da Educação Superior

Coordenação-Geral do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

QUESTIONÁRIO DO ESTUDANTE 2016

Caro (a) estudante,

Este questionário constitui um instrumento importante para compor o perfil socioeconômico e acadêmico dos participantes do Enade e uma oportunidade para você avaliar diversos aspectos do seu curso e formação.

Sua contribuição é extremamente relevante para melhor conhecermos como se constrói a qualidade da educação superior no país. As respostas às questões serão analisadas em conjunto, preservando o sigilo da identidade dos participantes.

Para responder, basta clicar sobre a alternativa desejada. No final de cada página, ao pressionar um dos botões “Próximo” ou “Anterior”, o sistema gravará a resposta no banco de dados, que poderá ser modificada a qualquer tempo. O questionário será enviado ao Inep apenas quando, na última página, for acionado o botão “Finalizar”, indicando o preenchimento total do questionário. Ao final, será possível visualizar seu local e horário da prova.

Agradecemos a sua colaboração!

1. Qual o seu estado civil?

A () Solteiro(a).

B () Casado(a).

C () Separado(a) judicialmente/divorciado(a).

D () Viúvo(a).

E () Outro.

2. Qual é a sua cor ou raça?

A () Branca.

- B () Preta.
- C () Amarela.
- D () Parda.
- E () Indígena.
- F () Não quero declarar.

3. Qual a sua nacionalidade?

- A () Brasileira.
- B () Brasileira naturalizada.
- C () Estrangeira.

4. Até que etapa de escolarização seu pai concluiu?

- A () Nenhuma.
- B () Ensino Fundamental: 1º ao 5º ano (1ª a 4ª série).
- C () Ensino Fundamental: 6º ao 9º ano (5ª a 8ª série).
- D () Ensino Médio.
- E () Ensino Superior - Graduação.
- F () Pós-graduação.

5. Até que etapa de escolarização sua mãe concluiu?

- A () Nenhuma.
- B () Ensino Fundamental: 1º ao 5º ano (1ª a 4ª série).
- C () Ensino Fundamental: 6º ao 9º ano (5ª a 8ª série).
- D () Ensino Médio.
- E () Ensino Superior - Graduação.
- F () Pós-graduação.

6. Onde e com quem você mora atualmente?

- A () Em casa ou apartamento, sozinho.
- B () Em casa ou apartamento, com pais e/ou parentes.
- C () Em casa ou apartamento, com cônjuge e/ou filhos.
- D () Em casa ou apartamento, com outras pessoas (incluindo república).
- E () Em alojamento universitário da própria instituição.
- F () Em outros tipos de habitação individual ou coletiva (hotel, hospedaria, pensão ou outro).

7. Quantas pessoas da sua família moram com você? Considere seus pais, irmãos, cônjuge, filhos e outros parentes que moram na mesma casa com você.
- A () Nenhuma.
 - B () Uma.
 - C () Duas.
 - D () Três.
 - E () Quatro.
 - F () Cinco.
 - G () Seis.
 - H () Sete ou mais.
8. Qual a renda total de sua família, incluindo seus rendimentos?
- A () Até 1,5 salário mínimo (até R\$ 1.320,00).
 - B () De 1,5 a 3 salários mínimos (R\$ 1.320,01 a R\$ 2.640,00).
 - C () De 3 a 4,5 salários mínimos (R\$ 2.640,01 a R\$ 3.960,00).
 - D () De 4,5 a 6 salários mínimos (R\$ 3.960,01 a R\$ 5.280,00).
 - E () De 6 a 10 salários mínimos (R\$ 5.280,01 a R\$ 8.800,00).
 - F () De 10 a 30 salários mínimos (R\$ 8.800,01 a R\$ 26.400,00).
 - G () Acima de 30 salários mínimos (mais de R\$ 26.400,00).
9. Qual alternativa a seguir melhor descreve sua situação financeira (incluindo bolsas)?
- A () Não tenho renda e meus gastos são financiados por programas governamentais.
 - B () Não tenho renda e meus gastos são financiados pela minha família ou por outras pessoas.
 - C () Tenho renda, mas recebo ajuda da família ou de outras pessoas para financiar meus gastos.
 - D () Tenho renda e não preciso de ajuda para financiar meus gastos.
 - E () Tenho renda e contribuo com o sustento da família.
 - F () Sou o principal responsável pelo sustento da família.
10. Qual alternativa a seguir melhor descreve sua situação de trabalho (exceto estágio ou bolsas)?
- A () Não estou trabalhando.
 - B () Trabalho eventualmente.
 - C () Trabalho até 20 horas semanais.

- D () Trabalho de 21 a 39 horas semanais.
- E () Trabalho 40 horas semanais ou mais.
11. Que tipo de bolsa de estudos ou financiamento do curso você recebeu para custear todas ou a maior parte das mensalidades? No caso de haver mais de uma opção, marcar apenas a bolsa de maior duração.
- A () Nenhum, pois meu curso é gratuito.
- B () Nenhum, embora meu curso não seja gratuito.
- C () ProUni integral.
- D () ProUni parcial, apenas.
- E () Fies, apenas.
- F () ProUni Parcial e Fies.
- G () Bolsa oferecida por governo estadual, distrital ou municipal.
- H () Bolsa oferecida pela própria instituição.
- I () Bolsa oferecida por outra entidade (empresa, ONG, outra).
- J () Financiamento oferecido pela própria instituição.
- K () Financiamento bancário.
12. Ao longo da sua trajetória acadêmica, você recebeu algum tipo de auxílio permanência? No caso de haver mais de uma opção, marcar apenas a bolsa de maior duração.
- A () Nenhum.
- B () Auxílio moradia.
- C () Auxílio alimentação.
- D () Auxílio moradia e alimentação.
- E () Auxílio permanência.
- F () Outro tipo de auxílio.
13. Ao longo da sua trajetória acadêmica, você recebeu algum tipo de bolsa acadêmica? No caso de haver mais de uma opção, marcar apenas a bolsa de maior duração.
- A () Nenhum.
- B () Bolsa de iniciação científica.
- C () Bolsa de extensão.
- D () Bolsa de monitoria/tutoria.
- E () Bolsa PET.
- F () Outro tipo de bolsa acadêmica.

14. Durante o curso de graduação você participou de programas e/ou atividades curriculares no exterior?
- A Não participei.
 - B Sim, Programa Ciência sem Fronteiras.
 - C Sim, programa de intercâmbio financiado pelo Governo Federal (Marca; Brafitec; PLI; outro).
 - D Sim, programa de intercâmbio financiado pelo Governo Estadual.
 - E Sim, programa de intercâmbio da minha instituição.
 - F Sim, outro intercâmbio não institucional.
15. Seu ingresso no curso de graduação se deu por meio de políticas de ação afirmativa ou inclusão social?
- A Não.
 - B Sim, por critério étnico-racial.
 - C Sim, por critério de renda.
 - D Sim, por ter estudado em escola pública ou particular com bolsa de estudos.
 - E Sim, por sistema que combina dois ou mais critérios anteriores.
 - F Sim, por sistema diferente dos anteriores.
16. Em que unidade da Federação você concluiu o ensino médio?
- | | | | | |
|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> AC | <input type="checkbox"/> DF | <input type="checkbox"/> MT | <input type="checkbox"/> RJ | <input type="checkbox"/> SE |
| <input type="checkbox"/> AL | <input type="checkbox"/> ES | <input type="checkbox"/> PA | <input type="checkbox"/> RN | <input type="checkbox"/> SP |
| <input type="checkbox"/> AM | <input type="checkbox"/> GO | <input type="checkbox"/> PB | <input type="checkbox"/> RO | <input type="checkbox"/> TO |
| <input type="checkbox"/> AP | <input type="checkbox"/> MA | <input type="checkbox"/> PE | <input type="checkbox"/> RR | <input type="checkbox"/> Não se aplica |
| <input type="checkbox"/> BA | <input type="checkbox"/> MG | <input type="checkbox"/> PI | <input type="checkbox"/> RS | |
| <input type="checkbox"/> CE | <input type="checkbox"/> MS | <input type="checkbox"/> PR | <input type="checkbox"/> SC | |
17. Em que tipo de escola você cursou o ensino médio?
- A Todo em escola pública.
 - B Todo em escola privada (particular).
 - C Todo no exterior.
 - D A maior parte em escola pública.
 - E A maior parte em escola privada (particular).
 - F Parte no Brasil e parte no exterior.

18. Qual modalidade de ensino médio você concluiu?
- A () Ensino médio tradicional.
 - B () Profissionalizante técnico (eletrônica, contabilidade, agrícola, outro).
 - C () Profissionalizante magistério (Curso Normal).
 - D () Educação de Jovens e Adultos (EJA) e/ou Supletivo.
 - E () Outra modalidade.
19. Quem lhe deu maior incentivo para cursar a graduação?
- A () Ninguém.
 - B () Pais.
 - C () Outros membros da família que não os pais.
 - D () Professores.
 - E () Líder ou representante religioso.
 - F () Colegas/Amigos.
 - G () Outras pessoas.
20. Algum dos grupos abaixo foi determinante para você enfrentar dificuldades durante seu curso superior e concluí-lo?
- A () Não tive dificuldade.
 - B () Não recebi apoio para enfrentar dificuldades.
 - C () Pais.
 - D () Avós.
 - E () Irmãos, primos ou tios.
 - F () Líder ou representante religioso.
 - G () Colegas de curso ou amigos.
 - H () Professores do curso.
 - I () Profissionais do serviço de apoio ao estudante da IES.
 - J () Colegas de trabalho.
 - K () Outro grupo.
21. Alguém em sua família concluiu um curso superior?
- A () Sim.
 - B () Não.

22. Excetuando-se os livros indicados na bibliografia do seu curso, quantos livros você leu neste ano?
- A () Nenhum.
 - B () Um ou dois.
 - C () De três a cinco.
 - D () De seis a oito.
 - E () Mais de oito.
23. Quantas horas por semana, aproximadamente, você dedicou aos estudos, excetuando as horas de aula?
- A () Nenhuma, apenas assisto às aulas.
 - B () De uma a três.
 - C () De quatro a sete.
 - D () De oito a doze.
 - E () Mais de doze.
24. Você teve oportunidade de aprendizado de idioma estrangeiro na Instituição?
- A () Sim, somente na modalidade presencial.
 - B () Sim, somente na modalidade semipresencial.
 - C () Sim, parte na modalidade presencial e parte na modalidade semipresencial.
 - D () Sim, na modalidade à distância.
 - E () Não.
25. Qual o principal motivo para você ter escolhido este curso?
- A () Inserção no mercado de trabalho.
 - B () Influência familiar.
 - C () Valorização profissional.
 - D () Prestígio Social.
 - E () Vocação.
 - F () Oferecido na modalidade a distância.
 - G () Baixa concorrência para ingresso.
 - H () Outro motivo.
26. Qual a principal razão para você ter escolhido a sua instituição de educação superior?
- A () Gratuidade.
 - B () Preço da mensalidade.

- C () Proximidade da minha residência.
- D () Proximidade do meu trabalho.
- E () Facilidade de acesso.
- F () Qualidade/reputação.
- G () Foi a única onde tive aprovação.
- H () Possibilidade de ter bolsa de estudo.
- I () Outro motivo.

A seguir, leia cuidadosamente cada assertiva e indique seu grau de concordância com cada uma delas, segundo a **escala** que varia de **1 (discordância total)** a **6 (concordância total)**. Caso você julgue não ter elementos para avaliar a assertiva, assinale a opção “Não sei responder” e, quando considerar não pertinente ao seu curso, assinale “Não se aplica”.

ORGANIZAÇÃO DIDÁTICO-PEDAGÓGICA/INFRAESTRUTURA E INSTALAÇÕES FÍSICAS/OPORTUNIDADES DE AMPLIAÇÃO DA FORMAÇÃO ACADÊMICA E PROFISSIONAL	1 <input type="radio"/> Discordo Totalmente	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>	5 <input type="radio"/>	6 <input type="radio"/> Concordo Totalmente	() Não sei responder () Não se aplica
27. As disciplinas cursadas contribuíram para sua formação integral, como cidadão e profissional.	1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>	5 <input type="radio"/>	6 <input type="radio"/>	() Não sei responder () Não se aplica
28. Os conteúdos abordados nas disciplinas do curso favoreceram sua atuação em estágios ou em atividades de iniciação profissional.	1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>	5 <input type="radio"/>	6 <input type="radio"/>	() Não sei responder () Não se aplica
29. As metodologias de ensino utilizadas no curso desafiaram você a aprofundar conhecimentos e desenvolver competências reflexivas e críticas.	1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>	5 <input type="radio"/>	6 <input type="radio"/>	() Não sei responder () Não se aplica
30. O curso propiciou experiências de aprendizagem inovadoras.	1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>	5 <input type="radio"/>	6 <input type="radio"/>	() Não sei responder () Não se aplica
31. O curso contribuiu para o desenvolvimento da sua consciência ética para o exercício profissional.	1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>	5 <input type="radio"/>	6 <input type="radio"/>	() Não sei responder () Não se aplica
32. No curso você teve oportunidade de aprender a trabalhar em equipe.	1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>	5 <input type="radio"/>	6 <input type="radio"/>	() Não sei responder () Não se aplica
33. O curso possibilitou aumentar sua capacidade de reflexão e argumentação.	1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>	5 <input type="radio"/>	6 <input type="radio"/>	() Não sei responder () Não se aplica
34. O curso promoveu o desenvolvimento da sua capacidade de pensar criticamente, analisar e refletir sobre soluções para problemas da sociedade.	1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>	5 <input type="radio"/>	6 <input type="radio"/>	() Não sei responder () Não se aplica
35. O curso contribuiu para você ampliar sua capacidade de comunicação nas formas oral e escrita.	1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>	5 <input type="radio"/>	6 <input type="radio"/>	() Não sei responder () Não se aplica
36. O curso contribuiu para o desenvolvimento da sua capacidade de aprender e atualizar-se permanentemente.	1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>	5 <input type="radio"/>	6 <input type="radio"/>	() Não sei responder () Não se aplica
37. As relações professor-aluno ao longo do curso estimularam você a estudar e aprender.	1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>	5 <input type="radio"/>	6 <input type="radio"/>	() Não sei responder () Não se aplica
38. Os planos de ensino apresentados pelos professores contribuíram para o desenvolvimento das atividades acadêmicas e para seus estudos.	1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>	5 <input type="radio"/>	6 <input type="radio"/>	() Não sei responder () Não se aplica

39. As referências bibliográficas indicadas pelos professores nos planos de ensino contribuíram para seus estudos e aprendizagens.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
40. Foram oferecidas oportunidades para os estudantes superarem dificuldades relacionadas ao processo de formação.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
41. A coordenação do curso esteve disponível para orientação acadêmica dos estudantes.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
42. O curso exigiu de você organização e dedicação frequente aos estudos.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
43. Foram oferecidas oportunidades para os estudantes participarem de programas, projetos ou atividades de extensão universitária.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
44. Foram oferecidas oportunidades para os estudantes participarem de projetos de iniciação científica e de atividades que estimularam a investigação acadêmica.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
45. O curso ofereceu condições para os estudantes participarem de eventos internos e/ou externos à instituição.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
46. A instituição ofereceu oportunidades para os estudantes atuarem como representantes em órgãos colegiados.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
47. O curso favoreceu a articulação do conhecimento teórico com atividades práticas.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
48. As atividades práticas foram suficientes para relacionar os conteúdos do curso com a prática, contribuindo para sua formação profissional.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
49. O curso propiciou acesso a conhecimentos atualizados e/ou contemporâneos em sua área de formação.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
50. O estágio supervisionado proporcionou experiências diversificadas para a sua formação.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
51. As atividades realizadas durante seu trabalho de conclusão de curso contribuíram para qualificar sua formação profissional	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
52. Foram oferecidas oportunidades para os estudantes realizarem intercâmbios e/ou estágios no país.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
53. Foram oferecidas oportunidades para os estudantes realizarem intercâmbios e/ou estágios fora do país.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica

54. Os estudantes participaram de avaliações periódicas do curso (disciplinas, atuação dos professores, infraestrutura).	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
55. As avaliações de aprendizagem realizadas durante o curso foram compatíveis com os conteúdos ou temas trabalhados pelos professores.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
56. Os professores apresentaram disponibilidade para atender os estudantes fora do horário das aulas.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
57. Os professores demonstraram domínio dos conteúdos abordados nas disciplinas.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
58. Os professores utilizaram tecnologias da informação e comunicação (TICs) como estratégia de ensino (projektor multimídia, laboratório de informática, ambiente virtual de aprendizagem).	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
59. A instituição dispôs de quantidade suficiente de funcionários para o apoio administrativo e acadêmico.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
60. O curso disponibilizou monitores ou tutores para auxiliar os estudantes.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
61. As condições de infraestrutura das salas de aula foram adequadas.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
62. Os equipamentos e materiais disponíveis para as aulas práticas foram adequados para a quantidade de estudantes.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
63. Os ambientes e equipamentos destinados às aulas práticas foram adequados ao curso.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
64. A biblioteca dispôs das referências bibliográficas que os estudantes necessitaram.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
65. A instituição contou com biblioteca virtual ou conferiu acesso a obras disponíveis em acervos virtuais.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
66. As atividades acadêmicas desenvolvidas dentro e fora da sala de aula possibilitaram reflexão, convivência e respeito à diversidade.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
67. A instituição promoveu atividades de cultura, de lazer e de interação social.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica
68. A instituição dispôs de refeitório, cantina e banheiros em condições adequadas que atenderam as necessidades dos seus usuários.	1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○	6 ○	() Não sei responder () Não se aplica

**ANEXO D – Metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005,
de 25 de junho de 2014**

[...]

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Estratégias:

- 12.1) otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior, mediante ações planejadas e coordenadas, de forma a ampliar e interiorizar o acesso à graduação;
- 12.2) ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, uniformizando a expansão no território nacional;
- 12.3) elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (noventa por cento), ofertar, no mínimo, um terço das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor (a) para 18 (dezoito), mediante estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior;
- 12.4) fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores e professoras para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender ao déficit de profissionais em áreas específicas;
- 12.5) ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (as) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades

étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico;

- 12.6) expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador;
- 12.7) assegurar, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária, orientando sua ação, prioritariamente, para áreas de grande pertinência social;
- 12.8) ampliar a oferta de estágio como parte da formação na educação superior;
- 12.9) ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;
- 12.10) assegurar condições de acessibilidade nas instituições de educação superior, na forma da legislação;
- 12.11) fomentar estudos e pesquisas que analisem a necessidade de articulação entre formação, currículo, pesquisa e mundo do trabalho, considerando as necessidades econômicas, sociais e culturais do País;
- 12.12) consolidar e ampliar programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e docente em cursos de graduação e pós-graduação, em âmbito nacional e internacional, tendo em vista o enriquecimento da formação de nível superior;
- 12.13) expandir atendimento específico a populações do campo e comunidades indígenas e quilombolas, em relação a acesso, permanência, conclusão e formação de profissionais para atuação nessas populações;
- 12.14) mapear a demanda e fomentar a oferta de formação de pessoal de nível superior, destacadamente a que se refere à formação nas áreas de ciências e matemática, considerando as necessidades do desenvolvimento do País, a inovação tecnológica e a melhoria da qualidade da educação básica;
- 12.15) institucionalizar programa de composição de acervo digital de referências bibliográficas e audiovisuais para os cursos de graduação, assegurada a acessibilidade as pessoas com deficiência;

- 12.16) consolidar processos seletivos nacionais e regionais para acesso à educação superior como forma de superar exames vestibulares isolados;
- 12.17) estimular mecanismos para ocupar as vagas ociosas em cada período letivo na educação superior pública;
- 12.18) estimular a expansão e reestruturação das instituições de educação superior estaduais e municipais cujo ensino seja gratuito, por meio de apoio técnico e financeiro do Governo Federal, mediante termo de adesão a programa de reestruturação, na forma de regulamento, que considere a sua contribuição para a ampliação de vagas, a capacidade fiscal e as necessidades dos sistemas de ensino dos entes mantenedores na oferta e qualidade da educação básica;
- 12.19) reestruturar com ênfase na melhoria de prazos e qualidade da decisão, no prazo de 2 (dois) anos, os procedimentos adotados na área de avaliação, regulação e supervisão, em relação aos processos de autorização de cursos e instituições, de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores e de credenciamento ou recredenciamento de instituições, no âmbito do sistema federal de ensino;
- 12.20) ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos - PROUNI, de que trata a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação;
- 12.21) fortalecer as redes físicas de laboratórios multifuncionais das IES e ICTs nas áreas estratégicas definidas pela política e estratégias nacionais de ciência, tecnologia e inovação.

Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

Estratégias:

- 13.1) aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes, de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão;
- 13.2) ampliar a cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE, de modo a ampliar o quantitativo de estudantes e de áreas avaliadas no que diz respeito à aprendizagem resultante da graduação;
- 13.3) induzir processo contínuo de autoavaliação das instituições de educação superior, fortalecendo a participação das comissões próprias de avaliação, bem como a aplicação de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a qualificação e a dedicação do corpo docente;
- 13.4) promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES, integrando-os as demandas e necessidades das redes de educação básica, de modo a permitir aos graduandos a aquisição das qualificações necessárias a conduzir o processo pedagógico de seus futuros alunos (as), combinando formação geral e específica com a prática didática, além da educação para as relações étnico-raciais, a diversidade e as necessidades das pessoas com deficiência;
- 13.5) elevar o padrão de qualidade das universidades, direcionando sua atividade, de modo que realizem, efetivamente, pesquisa institucionalizada, articulada a programas de pós-graduação stricto sensu;
- 13.6) substituir o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE aplicado ao final do primeiro ano do curso de graduação pelo Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, a fim de apurar o valor agregado dos cursos de graduação;
- 13.7) fomentar a formação de consórcios entre instituições públicas de educação superior, com vistas a potencializar a atuação regional, inclusive por meio de plano de desenvolvimento institucional integrado, assegurando maior visibilidade nacional e internacional as atividades de ensino, pesquisa e extensão;
- 13.8) elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas, de modo a atingir 90% (noventa por cento) e, nas instituições privadas, 75% (setenta e cinco por cento), em 2020, e fomentar a melhoria dos

resultados de aprendizagem, de modo que, em 5 (cinco) anos, pelo menos 60% (sessenta por cento) dos estudantes apresentem desempenho positivo igual ou superior a 60% (sessenta por cento) no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE e, no último ano de vigência, pelo menos 75% (setenta e cinco por cento) dos estudantes obtenham desempenho positivo igual ou superior a 75% (setenta e cinco por cento) nesse exame, em cada área de formação profissional;

- 13.9) promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais técnico-administrativos da educação superior.

[...]

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Estratégias:

- 18.1) estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados;
- 18.2) implantar, nas redes públicas de educação básica e superior, acompanhamento dos profissionais iniciantes, supervisionados por equipe de profissionais experientes, a fim de fundamentar, com base em avaliação documentada, a decisão pela efetivação após o estágio probatório e oferecer, durante esse período, curso de aprofundamento de estudos na área de atuação do (a) professor (a), com destaque para os conteúdos a serem ensinados e as metodologias de ensino de cada disciplina;
- 18.3) realizar, por iniciativa do Ministério da Educação, a cada 2 (dois) anos a partir do segundo ano de vigência deste PNE, prova nacional para subsidiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública;

- 18.4) prever, nos planos de Carreira dos profissionais da educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação stricto sensu;
- 18.5) realizar anualmente, a partir do segundo ano de vigência deste PNE, por iniciativa do Ministério da Educação, em regime de colaboração, o censo dos (as) profissionais da educação básica de outros segmentos que não os do magistério;
- 18.6) considerar as especificidades socioculturais das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas no provimento de cargos efetivos para essas escolas;
- 18.7) priorizar o repasse de transferências federais voluntárias, na área de educação, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica estabelecendo planos de Carreira para os (as) profissionais da educação;
- 18.8) estimular a existência de comissões permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas de ensino, em todas as instâncias da Federação, para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de Carreira.

[...]

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Estratégias:

- 20.1) garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, em especial as decorrentes do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do § 1º do art. 75 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que tratam da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional;
- 20.2) aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação;
- 20.3) destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, na forma da lei específica, a

parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 da Constituição Federal;

- 20.4) fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios;
- 20.5) desenvolver, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da educação básica e superior pública, em todas as suas etapas e modalidades;
- 20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;
- 20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;
- 20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

- 20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate as desigualdades educacionais regionais, com especial atenção as regiões Norte e Nordeste;
- 20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;
- 20.11) aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais;
- 20.12) definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados na instância prevista no § 5º do art. 7º desta Lei.

ANEXO E – Programação do Seminário Internacional de Avaliação da Educação Superior – 30 e 31 de outubro de 2017

PROGRAMAÇÃO

30 de Outubro - Segunda-feira - Manhã		
HORÁRIO	ATIVIDADE	CONVIDADO
08h00 - 09h00	Credenciamento	
09h00 - 09h30	Abertura	Maria Inês Fini <i>Presidente do Inep</i>
09h30 - 10h00	Avaliação da Educação Superior	Maria Helena Guimarães de Castro <i>Secretária Executiva do MEC</i>
10h00 - 11h10	Conferência 1 Contribuição dos Sistemas de Avaliação para a garantia e melhoria da Qualidade da Educação Superior	Michael James <i>Boston College/MA-EUA</i>
11h10 - 11h30	Sessão de perguntas	Rogério Dentello <i>Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Moderador)</i>
11h30 - 11h40	Intervalo	
11h40 - 13h00	Apresentação Estrutura e procedimentos para a Avaliação da Educação Superior no Brasil: limites e novas possibilidades	Mariângela Abrão <i>Diretora de Avaliação da Educação Superior /DAES</i> Renato Augusto dos Santos <i>Coordenador-Geral de Controle de Qualidade da Educação Superior /CGCQES</i> Sueli Macedo Silveira <i>Coordenadora-Geral de Avaliação dos Cursos de Graduação e IES/CGACGIES</i> Alline Nunes Andrade <i>Coordenadora-Geral do Enade/CGEnade</i>
13h00 - 14h30	Brunch	
30 de Outubro - Tarde		
14h30 - 15h50	Mesa Redonda 1 Evolução, benefícios e integração entre avaliação interna e externa Alexandre Silvino e Ana Carolina Oliveira <i>Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Moderadores)</i>	Marion Creutzberg - avaliadora do BASis Carlos Almir Monteiro de Holanda - avaliador do BASis Carlos Roberto Juliano Longo - ABED
15h50 - 17h50	Mesa Redonda 2 Participação do Inep em ações internacionais ARCU-SUL; RIACES projetos de cooperação Rogério Dentello <i>Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Moderador)</i>	Anna Pérez - Agência Brasileira de Cooperação/Itamaraty Raúl Aguilera Mendéz - RIACES/Paraguai Marcela Groppo - CONEAU/Argentina
17h50 - 19h20	Coffee	

PROGRAMAÇÃO

31 de Outubro - Terça-feira - Manhã		
HORÁRIO	ATIVIDADE	CONVIDADO
09h00 - 10h00	Conferência 2 Medidas de Qualidade no Ensino Superior: Qual o papel de avaliações de estudantes em países da OCDE?	Thomas Weko <i>OCDE - Paris/França</i>
10h00 - 10h20	Sessão de perguntas	Alline Nunes Andrade e Renato Augusto dos Santos <i>Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Moderadores)</i>
10h20 - 10h40	Coffee Break	
10h40 - 12h40	Mesa Redonda 3 Avaliação em larga escala na Educação Superior no Brasil: óticas contemporâneas e novos caminhos Webster Spiguel Cassiano e Alline Nunes Andrade <i>Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Moderadores)</i>	Mauro Luiz Rabelo - UnB/DF Claudette M. Medeiros Vendramini - USF/SP Dalton Francisco Andrade - UFSC/SC
31 de Outubro - Tarde		
14h00 - 15h30	Mesa Redonda 4 O papel do Enade e dos Indicadores na Indução da Qualidade na Educação Superior Mariângela Abrão <i>Diretora de Avaliação da Educação Superior (Moderadora)</i>	Antônio Carbonari Netto- CNE Paulo Barone - SESU Henrique Sartori de Almeida Prado - SERES José Janguê B. Diniz - ABMES Fábio do Prado - CRUB
15h30 - 15h50	Coffee Break	
15h50 - 17h20	Mesa Redonda 5 Perspectivas sobre os Indicadores de Qualidade da Educação Superior Brasileira Renato Augusto dos Santos <i>Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Moderador)</i>	Francisco Louzada Neto - USP/SP Girlene Ribeiro de Jesus - UnB/DF Robert Evan Verhine - UFBA/BA Paulo Antônio Gomes Cardim - CONAES
17h20 - 18h10	Lançamentos: - <i>Prêmio</i> : Melhorias e Inovações nos Processos de Avaliação da Educação Superior - <i>Portaria Normativa</i> : Avaliação da Educação Superior (renovação da "Portaria 40") - <i>Novos instrumentos de avaliação externa da Educação Superior</i> : IES e Curso	Mendonça Filho <i>Ministro de Estado da Educação</i> Maria Inês Fini <i>Presidente do Inep</i> Mariângela Abrão <i>Diretora de Avaliação da Educação Superior</i>
18h10 - 18h30	Encerramento	