

**AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA -
ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO SINAES**

**EVALUATION AND REGULATION IN BRAZIL: BRIEF DISCUSSION ON THE
IMPLEMENTATION OF THE HIGH EDUCATION NATIONAL SYSTEM OF
EVALUATION – SINAES**

Adalberto Grassi Carvalho

adalbertocarvalho@capes.gov.br

RESUMO: Neste artigo apresenta-se uma reflexão sobre as mudanças recentes na política de avaliação e regulação da educação superior promovidas pelo Ministério da Educação. Após um breve histórico da formulação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, com a edição da Lei 10.861 de 2004, são abordados os princípios desse Sistema e aspectos da sua implantação, destacando-se os principais avanços, tais como a instituição do Banco de Avaliadores e a reformulação dos instrumentos de avaliação. Dedicar-se especial atenção à articulação entre os processos de avaliação e a política regulatória, explorando o conceito de regulação no âmbito da educação superior e a recente regulamentação federal referente à matéria. Sobre esse aspecto, são enfatizadas principalmente as mudanças instituídas com a edição do Decreto nº 5.773/2006 e da Portaria MEC nº 40/2007. Por fim, uma breve reflexão sobre a criação do Índice Geral de Cursos da Instituição – IGC e do Conceito Preliminar de Curso - CPC, buscando identificar a aderência desses novos índices aos princípios do SINAES.

PALAVRAS CHAVE: Avaliação da educação superior; Regulação da educação superior; SINAES; indicadores de avaliação da educação superior.

ABSTRACT: This paper discusses recent policies concerning the evaluation and the regulation of high education, courses and institutions at undergraduate level, as introduced and undertaken by the Ministry of Education in Brazil. Following a brief history of the High Education National System of Evaluation – SINAES, formed upon issue of Law 10.861 of 2004, the principles and aspects which guided the implementation of that System are explored with emphasis on the main advances, such as the creation of a Bank of Examiners and the reformulation of the evaluation tools. Special attention is given to the articulation between the evaluation processes and the regulation policy, exploring the concepts of regulation within the realm of high education and the recent norms, at the federal level, as regards the subject. Within that, the changes that followed the issue of Decree 5.773 of 2006 and the Ministerial Order 40 of 2007 by the Ministry of Education are discussed. Lastly, a brief review of the creation of the Course General Index – IGC and the Course Preliminary Grade – CPC is undertaken, with the aim of identifying the correspondence between these new indices and the principles embraced by SINAES.

Key Words: Evaluation of high education; Regulation of high education; SINAES; Regulation policy norms; Evaluation indices of high education.

1. Criação e características do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES

As políticas públicas voltadas para a educação superior brasileira vêm passando por intensas transformações nas últimas décadas. Dentre as áreas que apresentam significativas mudanças estão os processos de avaliação e regulação das instituições e cursos de nível superior. Especialmente na esfera federal, o Ministério da Educação assumiu importante papel na formulação e implementação das políticas para o setor.

Desde o início da década de 1990, as freqüentes alterações no arcabouço normativo permitiram que diferentes modelos fossem postos em prática pelas gestões que passaram pelo MEC. Nesse contexto, podemos destacar o Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras/PAIUB, criado no Governo Itamar Franco, e o Exame Nacional de Cursos/ENC e a Avaliação das Condições de Ensino/ACE, instituídos no Governo Fernando Henrique. Essas políticas, embora formuladas com diferentes concepções, incorporaram princípios e componentes do sistema conduzido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior/CAPES que, a partir de meados da década de 1970, começou a promover a avaliação dos programas de pós-graduação com base na análise de mérito por pares acadêmicos.

Sem desconsiderar o legado dessas experiências na política de avaliação e sua contribuição para a melhoria da qualidade da educação superior, pode-se dizer que ambas alcançaram de forma isolada partes específicas do sistema. No que concerne ao grau de abrangência, orientaram-se ora para as instituições de educação superior (IES), ora para os cursos e para o desempenho dos estudantes. Em função disso, no Governo do Presidente Lula foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, com o objetivo de promover uma avaliação global, capaz de integrar os processos avaliativos de instituições, cursos e estudantes.

O SINAES começou a ser desenhado em 2003 por uma comissão de especialistas instituída pela Secretaria de Educação Superior/SESu do MEC. Os trabalhos da comissão serviram de subsídios para a elaboração da Lei 10.861,

aprovada em abril de 2004, com amplo consenso entre os partidos de diferentes correntes ideológicas no Congresso Nacional¹. A aprovação da Lei do SINAES representou um passo decisivo para a institucionalização da avaliação da educação superior no Brasil, uma vez que conferiu ao sistema o amparo legal necessário para instituí-lo como uma política de Estado, com a peculiaridade de definir de forma detalhada princípios e procedimentos a serem seguidos nos processos avaliativos.

De uma maneira geral, pode-se dizer que com a edição da Lei 10.861/04 buscava-se instituir um sistema de avaliação capaz de: alcançar toda a Educação Superior Brasileira, respeitando a diversidade de cursos e IES; integrar os diversos instrumentos avaliativos com base em uma concepção global; transcender à aferição do desempenho e rendimento, buscando os significados mais amplos da formação (não punitiva); articular regulação e avaliação; dar publicidade aos resultados, evitando simplificação em rankings; incorporar a responsabilidade social das IES. Tais objetivos perseguidos pelo SINAES, coerentes entre si, encontram forte correspondência nas dimensões avaliadas por meio de três processos distintos e articulados: 1. Avaliação das Instituições; 2. Avaliação dos Cursos Superiores; 3. Avaliação dos Estudantes - ENADE.

Além da coerência conceitual, notadamente traduzida nos dispositivos legais, o SINAES restabelece componentes das políticas de avaliação anteriores. Um dos seus principais elementos, a Avaliação das Instituições, incorpora princípios que já constavam do antigo PAIUB, ao prever a realização dessa avaliação em duas etapas: interna e externa. A Avaliação Interna ou Auto-Avaliação deve ser conduzida nas IES pelas Comissões Próprias de Avaliação/CPAs, com a participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica. Já a Avaliação Externa deve ser conduzida por comissões designadas pelo MEC. A auto-avaliação foi reintroduzida como uma importante etapa para o êxito desse processo, uma vez que a autocrítica qualifica o processo que precede o olhar das comissões externas.

A Avaliação dos Estudantes também foi assimilada pelo SINAES, com uma nova concepção, por meio da qual se busca mensurar a contribuição de um determinado curso ao estudante durante seu processo de formação. De modo distinto do exame anterior – o ENC ou Provão - o desempenho dos alunos não é

¹ Os trabalhos da Comissão Especial estão consolidados no documento: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulação, MEC/INEP, 2004.

medido somente ao final do curso, mas também no final da trajetória acadêmica. Com isso foram mantidos os moldes do exame de estudantes, que consta de uma prova aplicada para aferir os conhecimentos adquiridos, mas se passou a abranger alunos ingressantes e concluintes, com o objetivo de comparar desempenho.

Dessa forma, na medida em que reintroduziu a auto-avaliação das IES e reconfigurou o exame de desempenho de estudantes, o SINAES adotou princípios inovadores sem, no entanto, desconsiderar experiências das políticas de avaliação anteriores. Por isso, pode ser considerado uma espécie de síntese inovadora dos modelos implementados pelos governos antecessores.

O reconhecido avanço conceitual da Lei do SINAES, por outro lado, exigiu do Governo significativo esforço para o processo de implementação do sistema de avaliação. Durante os primeiros anos, as providências iniciais foram no sentido de regulamentar as competências dos órgãos envolvidos e estabelecer o papel dos atores nesse processo. Com a edição da Portaria MEC 2.051/04, foi possível determinar o espaço de atuação dos agentes, principalmente dos órgãos que acabavam de ser criados, tais como a Comissão Nacional de Avaliação/CONAES. Com a missão de estabelecer diretrizes para o Sistema, a CONAES, logo após a edição dessa norma, deu início à etapa de auto-avaliação das IES, fixando as *Diretrizes para Auto-Avaliação* e estabelecendo um *Roteiro de auto-avaliação*, à luz das dez dimensões previstas na Lei. Nesse mesmo período, buscou-se envolver as IES estaduais, por meio de acordos de cooperação, bem como orientar as IES no processo de organização de suas avaliações internas por meio de oficinas regionais de trabalho.

Entre as ações desenvolvidas para implantação do SINAES, duas podem ser destacadas: a reformulação do processo de seleção de avaliadores externos, com a instituição do Banco de Avaliadores – BASIs e a reestruturação dos instrumentos de avaliação. A instituição do BASIs foi importante porque tornou o processo de escolha dos avaliadores menos suscetível de interferências pessoais indesejáveis. Desde então, segundo os procedimentos previstos, a seleção dos avaliadores passou a seguir critérios objetivos, realizada por meio de um sistema eletrônico de escolha aleatória dos membros das comissões.

Com relação à reestruturação dos instrumentos de avaliação, cabe destacar o avanço no sentido de compatibilizar os formulários às diversas dimensões

preconizadas na Lei do SINAES. Assim, as dimensões deixaram de ser meros enunciados legais, passando a ser incorporadas à *práxis* avaliativa. O Instrumento de Avaliação Externa, por exemplo, ao incorporar as 10 dimensões previstas na Lei, sofreu adaptações que permitiram aplicá-lo a todos os tipos de instituições - sejam Faculdades, Centros Universitários ou Universidades. Para que o instrumento pudesse englobar tal diversidade, foi introduzido o *Indicador Não Se Aplica - INSA*, mediante o qual são avaliadas as especificidades de cada tipo de IES. Dessa maneira, um determinado indicador é considerado INSA quando não é obrigatório para o tipo de organização acadêmica da IES avaliada.

Outro avanço que merece destaque nesse instrumento de avaliação é a busca pela superação do procedimento comumente chamado de *checklist* dos avaliadores. Nesse sentido, os enunciados do instrumento foram redefinidos e passaram a orientar o avaliador para analisar aspectos como articulação, coerência, consonância, adequação, integração, pertinência, consolidação, construção coletiva e institucionalização do conjunto de projetos e práticas constitutivas da identidade da instituição de educação superior².

2. Alterações recentes no SINAES

Observa-se que os aprimoramentos dos instrumentos têm sido constantes na dinâmica de implementação do Sistema. Em função disso, em outubro de 2008, nova revisão do Instrumento de Avaliação Externa foi aprovada pela CONAES. Nesta última versão, as dimensões do SINAES passaram a ter nova distribuição de pesos, os quais refletem o grau de importância de cada dimensão no processo avaliativo. No quadro a seguir, pode-se notar, por exemplo, o alto grau de importância da Dimensão 2, com peso 35, o que talvez sugira uma excessiva complexidade de aspectos nela reunidos.

² O instrumento de avaliação das IES traz também itens essencialmente regulatórios que não fazem parte do cálculo do conceito da avaliação. Os avaliadores podem fazer o registro do cumprimento ou não do dispositivo legal por parte da Instituição, para que o Ministério da Educação, de posse dessa informação, possa tomar as decisões cabíveis.

Quadro 01 – Instrumento de Avaliação Institucional Externa do SINAES
Dimensões Avaliadas e Respetivos Pesos

DIMENSÃO	QUANTIDADE DE INDICADORES	PESOS
1. A missão e o plano de desenvolvimento institucional	2	5
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, para as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades.	7	35
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	4	5
4. A comunicação com a sociedade.	3	5
5. As políticas de pessoal, de carreiras do corpo docente e corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, seu desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho.	6	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	4	5
7. Infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação	5	10
8. Planejamento e avaliação, especialmente em relação aos processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional	3	5
9. Políticas de atendimento aos estudantes	4	5
10. Sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.	3	5

Fonte: Portaria MEC nº 1.264/2008.

Embora a instituição do Banco de Avaliadores/BASIS e a revisão dos Instrumentos de Avaliação tenham representado expressivos avanços para o SINAES, a implementação do sistema dependia da superação de outro importante desafio: o de estabelecer a articulação da avaliação com os processos de regulação da educação superior. Essa articulação se reveste de especial complexidade na educação superior no Brasil, pois nem sempre as distinções entre as funções regulatórias e avaliativas estiveram bem definidas na política de educação superior e na legislação que a ampara. Mas, antes de explorar essa relação, cabe examinar algumas questões sobre a Regulação e Supervisão da Educação Superior Brasileira.

Em primeiro lugar, é preciso considerar que no Brasil as funções regulatórias no segmento da educação superior são exercidas exclusivamente pelo Estado e orientam-se para a oferta dos cursos e o funcionamento das IES, remetendo aos

processos de entrada, permanência e saída do Sistema³. Apesar do conceito de “regulação” ter surgido de forma expressa na legislação educacional somente em 2004, com a edição da Lei do SINAES, o exercício das funções regulatórias pelo Estado tem longa tradição no Brasil e encontra amplo fundamento no ordenamento constitucional e legal. Conforme destaca Maria Beatriz Luce, os preceitos constitucionais reconhecem que o ensino é livre à iniciativa privada desde que atendidas às condições do Art.209 da Constituição Federal: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo poder público; III – capacidade de auto-financiamento, ressalvado o previsto no artigo 213 da Constituição Federal (CF, art. 209, conforme a LDB, art. 7º). Com isso:

Tem-se, pois, atualizada a tradição de instituições públicas e instituições privadas de ensino, assim como a ampla função normativa e de controle do Estado sobre estas – cujos limites e instrumentos sempre têm sido objeto das mais acirradas disputas nos processos constituintes, legislativos e da administração educacional no país. (LUCE, 2001, p.13).

Seguindo a mesma linha normativa dos dispositivos legais referidos, a Lei 9.394/96 – LDB é ainda mais específica ao tratar da matéria, estabelecendo no Art. 46 que *“a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação”*. A renovação periódica fundamentada em processos regulatórios, conforme preconizado na legislação, exige a análise de mérito tanto no início quanto no decorrer do funcionamento das IES e cursos. Dito de outro modo, devem ser estabelecidos e observados os critérios de qualidade para a entrada e para a permanência no sistema de educação superior.

Assim, acrescidas também as possibilidades de saída do sistema, ou seja, o descredenciamento de IES e a desativação de cursos, em função de eventual perda

³ Cabe aqui distinguir a regulação no âmbito da educação dos modelos adotados em outros setores e áreas, os quais inclusive já se consolidaram por meio de institucionalização própria, principalmente nos moldes de agências, como assinala Nunes: “No Brasil, o regime regulatório inaugurado com as privatizações constitui verdadeira reforma do Estado. Esse regime caracteriza-se pela redefinição do papel do Estado na economia. Através da delegação legislativa, sob o modelo de “autarquias especiais”, cria-se novo poder entre os poderes, exercido por novas agências reguladoras, que apontam para a existência de um “Estado dentro do Estado”. (Nunes, et al, 2007, p.17)

da qualidade, as funções regulatórias podem ser classificadas segundo os grupos descritos no Quadro 02 a seguir:

Quadro 02 - Funções Regulatórias na Educação Superior Brasileira



Fonte: Elaboração própria.

Cumprе ressaltar que as funções regulatórias assumem importante papel no contexto das políticas educacionais brasileiras, principalmente porque há uma forte presença das IES privadas no Sistema. Segundo os dados do Censo da Educação Superior de 2007, embora o número de instituições públicas tenha crescido nos últimos anos, o percentual de instituições privadas ainda é muito superior. Das 2.281 IES brasileiras, 2.032 são privadas (89%) e apenas 11% são públicas. Em relação aos cursos e aos alunos, os dados também registram maior presença do setor privado, com cerca de 70% do total de cursos e 75% dos alunos matriculados.

A forte atuação do setor privado indica a existência de um verdadeiro mercado educacional, que precisa funcionar em prol do interesse público – o que requer uma sólida política de regulação.

Ressalte-se, entretanto, que a regulação aqui abordada não se aplica à atividade econômica das instituições. Diversos autores chamam atenção para este fato ao analisarem a política regulatória brasileira nas últimas décadas. Nunes (2006), por exemplo, resalta que:

a expansão, o tamanho e a relevância econômica da educação superior reforçam a necessidade de refletir sobre a elaboração de novos instrumentos de supervisão e regulação para o setor, principalmente no que se refere ao seu aspecto econômico. A política regulatória para a educação superior vem passando por mudanças significativas desde a década de 80, sobretudo ao longo dos oito anos do governo presidente Fernando Henrique Cardoso, com a edição, em 1996, da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Revisões e alterações do “marco regulatório” da educação superior estão sendo realizadas também pelo Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que teve início em janeiro de 2003. Apesar do crescimento da educação superior e da relevância econômica que adquire, observa-se que as diretrizes dessa política regulatória direcionam-se mais para a supervisão de atividades educacionais próprias das entidades mantidas, fazendo pouca referência a questões econômicas desempenhadas, primordialmente, pelas entidades mantenedoras de IES. Tal direcionamento pode ser observado, por exemplo, nas diretrizes legais referentes à regulação da educação superior, bem como nas atribuições do principal órgão de regulação e supervisão do MEC, o Conselho Nacional de Educação (CNE); e na operacionalização dos instrumentos destinados a subsidiar as atividades regulatórias, elaborados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pela Secretaria de Ensino Superior (SESu). A análise dos instrumentos de avaliação do INEP exemplifica a orientação dos órgãos do MEC para a coleta apenas de informações relativas às atividades educacionais, tais como organização acadêmica, projeto didático pedagógico, corpo docente, instalações. Não existem variáveis que captem a dimensão econômica das instituições analisadas. Além disso, o número de variáveis existente nos manuais explicita a minudência e a ênfase com que essas atividades educacionais são reguladas. Entre 445 variáveis utilizadas nos quatro instrumentos elaborados para subsidiar os procedimentos de supervisão e regulação, nenhuma trata de aspectos econômicos das IES ou de suas mantenedoras. A relevância econômica da educação superior brasileira e o peso relativo do setor privado reforçam a necessidade de reflexão sobre uma forma de regulação econômica para a educação superior, que precisaria estar atenta aos aspectos econômicos próprios de uma economia de mercado, (com ênfase nas chamadas “falhas de mercado”: monopólios, oligopólios, dumping, etc.). No entanto, a natureza do marco regulatório para a educação superior tem, como visto acima, forte ênfase sobre a supervisão das atividades de ensino das IES em detrimento da regulação das suas atividades econômicas. Observa-se, por exemplo, que não foi objeto de preocupação da LDB, e normas posteriores, o aspecto econômico da educação superior, que demandaria uma política regulatória da atuação das IES no “mercado”, provavelmente integrada a diretrizes e atribuições de outros órgãos ministeriais da área econômica e da justiça. (NUNES, et al., 2006, p. 63-66)

Encontra-se implícito na concepção da política brasileira de regulação o pressuposto de que as IES podem atuar conforme as regras de mercado, desde que

preservem a atividade educacional como um bem público e ofertem ensino de qualidade. Muitos autores consideram a necessidade dos processos avaliativos como subsidiários à regulação, principalmente quando a presença do setor privado é expressiva. Para a ex-diretora do INEP, Maria Helena Magalhães Castro, por exemplo:

a questão não é se os países devem ou não aceitar instituições de ensino superior que trabalham conforme as regras do mercado, mas como e o quê fazer para assegurar que a concorrência de mercado produza instituições que forneçam ensino de qualidade e outros serviços relevantes. O Brasil passou por períodos de regulação mais forte e mais fraca, e nenhum deles levou o mercado a competir por qualidade. (CASTRO, 2005, p. 237).

No mesmo sentido, Ricardo Martins aponta que, num processo de regulação, as dimensões de verificação e controle são insuficientes para assegurar a qualidade ou fomentar sua melhoria permanente. Para isso faz-se necessária uma avaliação contínua que “considere a totalidade das dimensões envolvidas nas IES, dos seus programas e cursos de formação, bem como das demais atividades por elas desenvolvidas” (MARTINS, 2005, p. 42).

Nessa perspectiva, é por meio dos processos avaliativos que o mérito e a qualidade podem ser identificados, de modo a subsidiarem as decisões regulatórias. O Estado brasileiro parece ter consolidado esse princípio, pois a Lei do SINAES prevê a articulação entre regulação e avaliação, estabelecendo que os resultados da avaliação:

constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação. (Art. 2º, Parágrafo Único).

Em outras palavras, para permanecer no sistema, uma IES ou Curso devem apresentar nível mínimo de qualidade, obtendo o conceito mínimo no nível 3. Assim, os processos de regulação e avaliação distinguem-se e ao mesmo tempo articulam-se entre si.

Sob esse aspecto, é indispensável levar em consideração as contribuições das normas editadas nos últimos anos. O Decreto 5.773/2006, por exemplo, foi de suma importância, na medida em que, por meio dessa norma, definiu mais claramente as

distinções entre os procedimentos de avaliação e de regulação e delimitou as fronteiras de atuação dos agentes nessas áreas. Nesse sentido, vale examinar mais detalhadamente algumas mudanças introduzidas pelo referido Decreto.

Dentre as principais alterações, pode-se destacar a redefinição das atribuições e competências dos órgãos do sistema federal. As secretarias do MEC passaram a ter competência para decidir sobre os processos de autorização e reconhecimento de cursos, sem que haja necessidade de ato expresso do Ministro da Educação⁴. Com relação às atribuições do Conselho Nacional de Educação/CNE, houve redefinição de sua posição na cadeia decisória da regulação: somente os processos de credenciamento e recredenciamento de IES são apreciados e decididos neste âmbito, sendo que os processos de autorização e reconhecimento de cursos de Direito e Medicina, Odontologia e Psicologia deixaram de ser deliberados por este órgão.⁵ Por outro lado, o Decreto reafirmou a condição do CNE como instância recursal das decisões proferidas pelas Secretarias, de modo que tais decisões, relativas às autorizações e reconhecimentos, passam a ser objeto de recuso na Câmara de Educação Superior do Conselho.

O Decreto 5.773/06 trouxe também novas definições sobre o papel dos órgãos de regulamentação profissional nos processos de autorização e reconhecimento de cursos. No caso do reconhecimento dos cursos superiores que correspondem à profissão regulamentada, deve-se abrir prazo para que o respectivo órgão de regulamentação profissional, de âmbito nacional, ofereça subsídios à decisão do Ministério da Educação. Interessante observar que essa participação de caráter opinativo das entidades de classe torna-se mais significativa para cursos de Direito, Medicina, Odontologia e Psicologia. Nesses casos, a manifestação dos respectivos órgãos de classe é facultada inclusive nos processos de autorização, com a particularidade da menção expressa aos órgãos que podem manifestar-se: Conselho Federal da OAB para Direito, e Conselho Nacional de Saúde para Medicina, Odontologia e Psicologia.

⁴ As decisões referentes aos cursos a distância e tecnológicos passaram a ser de competência da SETEC e SEED, por modificações introduzidas a partir do Decreto nº 6.303/2007. (nova redação aos Arts. 5º e 44).

⁵ Os cursos de Direito, Medicina, Odontologia e Psicologia são exceções na medida em que precisam de autorização do MEC (mesmo as IES universitárias que detêm autonomia). Esse dispositivo não consta do texto original do Decreto 5.773, foi inserido pelo Decreto nº. 5.840, de 2006.

No plano operacional, a mencionada norma introduziu mudanças quanto à exigência da documentação, buscando concentrar esforços no que realmente importa, ou seja, a análise da regularidade formal e do mérito dos projetos. Fixou também prazos para atuação dos agentes envolvidos, tanto para as IES quanto para os órgãos do MEC.

Do ponto de vista conceitual, consolidou-se ainda a função de Supervisão, distinguindo-a da regulação e avaliação. Numa seção específica, são detalhados os procedimentos de supervisão, tais como o tratamento e ritual para a apuração de denúncias, com a definição clara das fases e dos responsáveis por cada uma delas. Ressalta-se também a conceituação dos atos autorizativos, distinguindo-os dos aditamentos, que são modificações significativas na atuação dos agentes.

Outros dispositivos do Decreto 5.773/06 podem ser destacados, tais como a regulamentação dos procedimentos de acompanhamento das IES e cursos que obtiverem conceitos insatisfatórios na avaliação. Neste caso, trata-se da definição dos procedimentos e dos elementos que deverão constar dos Protocolos de Compromisso.

Por fim, o Decreto regulamentou o Ciclo Avaliativo, com a definido o intervalo entre as avaliações e sua relação com o credenciamento das IES: Universidades: 10 anos; Centros Universitários e Faculdades: 5 anos; Renovação de reconhecimento Cursos: 5 anos⁶.

A evolução surgida com os aperfeiçoamentos no marco normativo, contudo, não cessou com a edição do Decreto 5.773/06. Em continuidade e complemento, no final do ano de 2007, foi editada a Portaria MEC nº 40/2007 que, além de detalhar diversos procedimentos previstos no Decreto, em consonância com os utilizados pelos processos judiciais, introduziu uma série de novidades importantes, dentre as quais destacamos:

- A instituição do novo sistema de tramitação de processos: E-MEC. Diferente do sistema anterior que apenas acompanhava os processos, o E-MEC é um sistema de tramitação integralmente eletrônico;

⁶ Credenciamento (inicial) será de 5 anos para Universidades e 3 anos para Centros Universitários e Faculdades.

- definição mais clara das etapas e procedimentos dos processos regulatórios, separando as três fases: 1 - Análise documental; 2 - Avaliação; 3- Análise de mérito e decisão;
- fixação dos prazos de duração de cada etapa, em harmonia com a legislação federal para o processo administrativo – Lei 11.419/06 (a maioria das fases em 30 dias, e 60 dias para as fases recursais)⁷;
- antecipação do momento em que são requeridos os pagamentos das taxas previstas na Lei nº 10.870/04, a fim de evitar que IES abram processos sem compromisso;
- supressão do excesso de diligências, limitando uma por etapa;
- regulamentação dos procedimentos de recursos, definindo claramente o papel das instâncias: Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação - CTAAs (revisão da avaliação) e CNE (revisão do processo decisório);
- reforço do papel das entidades profissionais, principalmente nos pedidos de autorização de curso de Direito, Medicina, Odontologia e Psicologia, pois os processos que não obtiverem parecer favorável das respectivas entidades de classe devem ser impugnados, de ofício, à CTAAs;
- regulamentação da participação da CAPES na regulação dos cursos de licenciatura, pois a agência passa a se manifestar nestes processos;
- definição das alterações relevantes dos elementos que servem de base à expedição do ato autorizativo, determinando que tais alterações dependerão de solicitação de aditamento;
- garantia de segurança de regularidade no funcionamento dos cursos, pois nos pedidos de reconhecimento protocolados dentro do prazo e que não tenham sido decididos até a data de conclusão da primeira turma, consideram-se os cursos reconhecidos, exclusivamente para fins de expedição e registro de diplomas.

Assim, pode-se considerar que a reforma da legislação promovida com a edição do Decreto 5.773/06 e da Portaria MEC nº40/07 buscou assegurar a

⁷ A tramitação dos processos regulatórios de instituições e cursos de graduação e seqüenciais do sistema federal de educação superior deve observar as disposições específicas da legislação federal de processo administrativo, em especial os princípios da finalidade, motivação, razoabilidade, moralidade, interesse público, economia e celeridade processual e eficiência, aplicando-se, por analogia, as disposições pertinentes da Lei no 11.419, de 19 de dezembro de 2006.

objetividade e a celeridade processual, além de responder ao desafio de consolidar uma política de Estado que permita articular os procedimentos de Avaliação e Regulação, mantendo a distinção entre esses processos, a fim de garantir a qualidade da educação superior. Vale frisar que diversos aspectos normatizados por esses instrumentos legais já vinham sendo amplamente debatidos no contexto das discussões do Ante-Projeto de Reforma Universitária enviado pelo executivo ao Congresso Nacional. No que pese o acirrado debate durante a formulação desse Projeto, os analistas convergiam ao reivindicar a presença no texto da regulação e avaliação da educação superior. Conforme defendiam João dos Reis Silva Júnior e Valdemar Sguissardi, a Lei deveria visar, dentre outros objetivos: “garantia da qualidade da pesquisa, do ensino e da extensão, mediante planejamento, condições materiais, físicas e humanas, e avaliação;” (SGUISSARDI; SILVA JR, 2005, p.22)

O Projeto de Reforma Universitária tem um escopo mais amplo abrangendo, por exemplo, questões relativas à autonomia universitária, financiamento, dentre outras. Mesmo assim, a relação entre regulação e avaliação é um dos seus pilares norteadores que igualmente dá corpo à regulamentação aqui abordada. Por isso essa regulamentação é tida como “ponte” para a reforma mais profunda que tramita no Congresso Nacional, tendo conseguido avançar na relação entre os processos de avaliação, regulação e supervisão a fim de garantir que se retro-alimentem, tal como expressa o diagrama do Quadro 3, a seguir.

Quadro 3 – Avaliação, Regulação e Supervisão na Educação Superior



Fonte: Elaboração própria.

A inequívoca consolidação da articulação entre avaliação e regulação presente no plano normativo, entretanto, encontra significativos óbices no plano operacional. É imprescindível levar em consideração, por exemplo, que os processos avaliativos realizam-se de acordo com ritmos próprios e podem demorar a produzir os resultados necessários às demandas regulatórias. Por esse ângulo, é preciso considerar também a dimensão política da questão, na medida em que o projeto político que sustenta cada governo pode exigir uma agilidade maior ou menor da política regulatória.

No caso específico do atual governo, que persegue o fortalecimento de sua política regulatória, foi preciso buscar mecanismos que permitissem extrair mais rapidamente os resultados advindos da avaliação e atender de maneira igualmente ágil sua demanda por regulação. Por isso, foram criados novos índices de avaliação, dirigindo-os para finalidades essencialmente regulatórias. Dessa maneira, antes que os resultados das avaliações previstas no SINAES fossem produzidos em sua totalidade, o MEC optou por elaborar novos indicadores capazes de evidenciar o nível de qualidade da educação superior. São eles: o Índice Geral de Cursos da Instituição – IGC e o Conceito Preliminar de Curso - CPC.

O IGC é um indicador de qualidade de instituições de educação superior que considera os resultados das avaliações de cursos de graduação e de pós-graduação

stricto sensu (mestrado e doutorado)⁸. No que se refere à graduação, são utilizadas as médias dos conceitos preliminares de curso e, na pós-graduação, os conceitos atribuídos pela avaliação da Capes⁹. O resultado final está expresso em valores contínuos, que vão de 0 a 500, e em faixas de 1 a 5. O conceito médio da graduação denominada 'G' é uma média ponderada dos conceitos preliminares dos cursos.

O CPC tem como base o Conceito Enade (40%), o Conceito IDD (30%) e as variáveis de insumo (30%). O dado "variáveis de insumo" – que considera corpo docente, infra-estrutura e programa pedagógico - é formado com informações do Censo da Educação Superior e de respostas ao questionário socioeconômico do Enade¹⁰. Dessa forma, foi calculado o CPC de cursos de graduação que fizeram o Enade em 2007, 2006 e 2005, para a composição do Índice Geral de Cursos da Instituição.

O IGC de cada IES Brasileira é divulgado anualmente pelo INEP/MEC, em momento imediatamente posterior à divulgação dos resultados do ENADE. Os primeiros resultados do IGC foram divulgados de acordo com a organização acadêmica das IES: Universidades; Centros Universitários; Outros.

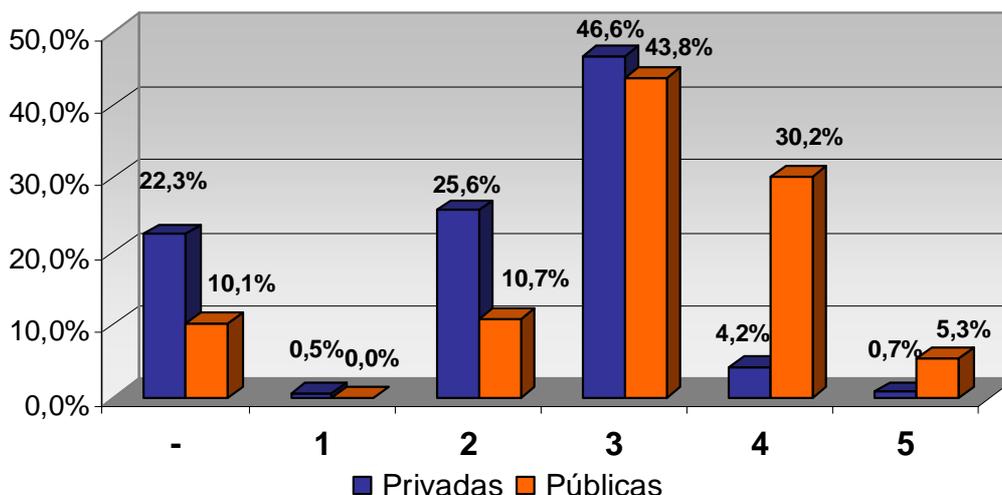
Conforme expresso no Gráfico 01, a seguir, nota-se que embora a maioria das instituições apresente desempenho mediano, concentrando-se no conceito 3, as instituições públicas apresentam melhores resultados, pois registram percentuais maiores de conceitos 4 e 5.

⁸ O IGC foi criado pela Portaria Ministerial Normativa nº 12 de 5 de setembro de 2008.

⁹ A Avaliação dos Programas de Pós-graduação, conduzida pela Capes, compreende a realização do acompanhamento anual e da avaliação trienal do desempenho de todos os programas e cursos que integram o Sistema Nacional de Pós-graduação, SNPG. Os resultados desse processo, expressos pela atribuição de uma nota na escala de "1" a "7" fundamentam a deliberação CNE/MEC sobre quais cursos obterão a renovação de "reconhecimento", a vigorar no triênio subsequente. A nota da Capes considerada para mensuração do IGC é referente à avaliação do triênio de 2004 a 2006.

¹⁰ Para compreender em detalhe a composição dos Indicadores é preciso consultar a Nota técnica elaborada pelo INEP e disponível no portal eletrônico da autarquia.

Gráfico 01 – Desempenho das IES no Índice Geral de Cursos - 2008



Fonte: INEP - Portal eletrônico: <http://www.inep.gov.br/areaigc/>

Observando-se a composição dos Índices, percebe-se que estão fortemente baseados nos resultados do ENADE, ou seja, na avaliação dos estudantes. Tal característica tem levado à indagação de se essa prevalência dos resultados do ENADE não estaria desvirtuando princípios do SINAES, uma vez que a globalidade dos resultados é um de seus principais fundamentos.

3. Sobre o futuro do SINAES

Em que pese a importância de diversas controvérsias sobre o SINAES, não se pode imputar à formulação dos índices possíveis desvirtuamentos dos princípios do sistema, uma vez que os indicadores criados recentemente – CPC e IGC - fornecem um conjunto adicional de informações, agregando interpretações a resultados já existentes.

Ou seja: esses índices não precisam ser tomados, necessariamente, como uma distorção do Sistema, mas podem ser vistos como uma maneira de extrair dados e informações que auxiliem os processos regulatórios. Nos cursos de graduação que possuem CPC, por exemplo, deixam de ser visitados na renovação

de reconhecimento aqueles que obtiverem conceito maior que 3 neste indicador¹¹. Tal permite maior racionalidade e agilidade, ao mesmo tempo em que preservar as avaliações nos processos de reconhecimento dos cursos.

Com os novos índices, os cursos continuam a ser avaliados segundo a sistemática prevista no SINAES, mas sua análise recebe um conjunto extra de informações. Cabe perguntar, entretanto, como os índices se comportaram no caso das IES?

Neste ponto a questão ganha outros contornos, pois uma instituição de educação superior traz complexidade muito maior do que a soma dos cursos que a compõem, o que torna mais difíceis simplificações por indicadores. O Índice Geral de Cursos - IGC busca traduzir o desempenho médio de cada IES e poderá ser utilizado para a sua regulação, mas precisará ser colocado à prova antes de ser tomado como parâmetro para os credenciamentos. Neste sentido, o IGC poderá ser um resultado de contraponto aos conceitos emitidos no contexto das avaliações institucionais externas que gradativamente passam a ser realizadas pelo INEP nos padrões do SINAES.

A rigor, somente quando os resultados do SINAES forem utilizados em sua plenitude poderão ser avaliados o peso e eficiência do IGC como indicador da qualidade de uma IES. Apesar das críticas já elaboradas, faltam dados que permitam melhor confrontá-lo com os resultados das avaliações externas.

A expectativa é que o Sistema alcance, na sua operacionalização, o mesmo avanço no plano conceitual e na regulamentação. Mas, para isso, não podemos esquecer que ainda existem muitos desafios a serem vencidos.

Dentre estes, talvez o mais imprescindível seja a formação de avaliadores, de modo que os processos avaliativos possam ocorrer segundo os princípios preconizados. A interação entre os órgãos envolvidos na avaliação também precisa ser intensificada, para que os processos se completem de maneira plena. Às instituições, por sua vez, cabe incorporar a cultura de avaliação e utilizar os resultados para promover a melhoria de sua atividade educacional.

¹¹A Portaria MEC nº 40/2007 consolidou as bases legais para os indicadores IGC e CPC, otimizando os processos regulatórios, na medida em que permite, para os processos de renovação de reconhecimento, a dispensa da visita de avaliação *in loco* aos cursos com conceitos positivos.

De toda forma, é imperativa a aceleração do exercício prático da avaliação nos próximos anos, pois somente com maior reflexão sobre seus processos e resultados será possível reunir mais e novos elementos que contribuam para futuros aperfeiçoamentos do SINAES.

ADALBERTO GRASSI CARVALHO

Mestre em Sociologia pela UnB e tem ampla experiência na gestão de políticas de avaliação e regulação da educação superior. Foi assessor da Comissão que elaborou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior / SINAES e da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior / CONAES, atuou na Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) como Coordenador Geral de Acreditação de cursos e Instituições de Ensino Superior e foi Secretário Executivo do Conselho Nacional de Educação (CNE). Atualmente pertence à Diretoria de Avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Referências

BRASIL. Ministério da Educação. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulação. Brasília: INEP, 2004.

_____. Decreto Federal nº 5.773, de 09/05/2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior. Brasília: DOU, 10/05/2006.

_____. Portaria MEC nº 40, de 12/12/2007. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. DOU, 13/12/2007.

_____. Portaria MEC nº 1.2640, de 17/10/2008. Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. DOU, 20/10/2008.

CASTRO, Maria Helena Magalhães, Estado e mercado na regulação da educação superior in Schwartzman, S.M.C. Os desafios da educação no Brasil. Rio de Janeiro. Ed. Nova Fronteira, 2005

LUCE, Maria Beatriz, Diversidade e diferenciação do público e do privado na Educação Superior do Brasil Prepared for delivery at the 2001 meeting of the Latin American Studies Association Washington, D.C., September 6-8, 2001
Panel: Políticas de educación en América Latina: el público y el privado en cuestión
Publisher in <http://136.142.158.105/Lasa2001/Luce.pdf>

MARTINS, Ricardo C. de R., Novos Encontros, Novas Sínteses. Avaliação e Regulação da Educação Superior: experiências e desafios. Revista FUNADESP. Brasília, 2005.

NUNES, Edson; MARTIGNONI, Enrico; Molhano Ribeiro, Leandro. Economia política e regulação da educação superior no Brasil. En publicacion: Universidad e Investigación científica. Vessuri, Hebe. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Noviembre, 2006.

_____ (org). Agências Reguladoras e a Reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político institucional, Rio de Janeiro, Garamond, 2007.

SGUISSARDI, Valdemar e Silva Jr, João dos Reis, A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público?, Revista Brasileira de Educação, Nº 29, 2005.