A AVALIAÇÃO DOS CURSOS SUPERIORES

MARCOS ABÍLIO DOMINGUES
Doutor em Direito pela PUC/SP; Professor do curso de Direito da Faculdade de Paulínia.

RESUMO
O presente texto discorre de maneira sucinta as regras que regem a avaliação do ensino superior no Brasil, com o propósito de despertar a atenção de docentes e discentes para a importância do processo de avaliação das instituições de ensino superior.

PALAVRAS CHAVE
Ensino superior; SINAES; educação; avaliação.

SUMÁRIO: Introdução; 1. O Marco histórico da avaliação do ensino superior no Brasil; 2. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES; 3. A participação dos sujeitos envolvidos; 4. Considerações finais; Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos desenvolveu-se no Brasil uma cultura de avaliação contínua do ensino superior. Foi o tempo que após a autorização para funcionamento de curso superior nada mais acontecia de parte do Poder Público, que não mais acompanhava o andamento dos cursos existentes.

Com o tempo, gradativamente, desenvolveu-se um sistema que visa acompanhar e aferir o funcionamento dos cursos superiores, de maneira a pretender-se manter um determinado padrão de qualidade na oferta de cursos.

Perfeito ou não o sistema existente, é inegável que este vem contribuindo para um aperfeiçoamento contínuo. A grande transformação parece ser a cultura

da avaliação que se disseminou nas últimas décadas. Com isto todos ganham, tanto a sociedade quanto, especificamente, a comunidade acadêmica, pois de parte a parte há uma preocupação constante de aperfeiçoamento tanto dos órgãos reguladores e fiscalizadores quanto dos atores principais, instituições de ensino superior, professores e estudantes.

Entretanto, como integrantes desse processo, verificamos que ainda é insuficiente a conscientização e a compreensão desse processo de avaliação pelos sujeitos docentes e discentes.

Diante disso, pretendemos tratar de maneira breve e simples as condições sobre as quais estão fundadas as regras que regem o sistema de avaliação do ensino superior no Brasil. Nossa preocupação é despertar nos principais atores desse processo a importância da efetiva compreensão e participação de todos na consecução do aperfeiçoamento das condições de oferta do ensino superior no país.

1. O MARCO HISTÓRICO DA AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

O grande marco do sistema de avaliação da educação no Brasil surgiu com o artigo 209, da Constituição Federal de 1988, que reconhece à iniciativa privada a atuação no ensino, mediante "autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público".

Ademais, Eliane Botelho Junqueira[25] lembra que a Lei nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, "reiterou a competência do governo federal de realizar a avaliação das instituições de ensino", nos termos do art. 7º [26] e do art. 9º[27].

[25] RODRIGUES & JUNQUEIRA, pág. 133-134.

[26] Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: (...)

II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;

[27] Art. 9º A União incumbir-se-á de:

Antes desse marco regulatório Carlos Antônio Monteiro[28] registra como situação preexistente, entre os anos de 1980 a 1994, uma situação de excesso de procedimentos burocráticos tanto para a autorização quanto para o reconhecimento de cursos superiores, bem como, "ausência de procedimentos sistemáticos de supervisão, avaliação e de informações quantitativas e qualitativas de cursos" e de instituições de ensino superior. Segundo o mesmo autor, nesse período os processos de autorização ou reconhecimento de cursos eram analisados exclusivamente por técnicos do Ministério da Educação e do Conselho Federal de Educação, segundo formalidades "que quase sempre conduziam à aprovação". Além disso, ele aponta que não havia publicidade dos critérios, das normas de qualidade e dos procedimentos.

De qualquer maneira, desde então, com base na legislação vigente, o Ministério da Educação assumiu para si o encargo de avaliar o ensino superior no país. Mas, Paulo Nathanael Pereira de Souza[29] lembra que o modelo brasileiro de avaliação do ensino superior deve desdobrar-se em muitas interfaces que compõem a realidade de cada instituição de ensino, haja vista que é ele inspirado na Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI, de outubro de 1998, aprovado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO. O autor citado transcreve o seguinte trecho:

> "A qualidade em educação superior é um conceito multidimensional que deve envolver todas suas funções de atividades: ensino e programas acadêmicos, pesquisa e fomento da ciência, provisão de pessoal, estudantes, edifícios, instalações, equipamentos, serviços de extensão à comunidade e o ambiente acadêmico em geral".

VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;
VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;
IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

[28] MONTEIRO, pág. 51.
[29] SOUZA, pág. 198.

Parece notório que avaliar a educação implica analisar todas as dimensões que a compõem, que inclui as atividades educacionais, propriamente ditas, bem como os sujeitos envolvidos e mesmo a estrutura física disponível para as respectivas atividades.

O marco regulatório não cessou com o advento das normas jurídicas referidas. Ele continua sendo desenvolvido como um processo contínuo e atualizador. Na sequência trataremos das principais normas que regulam a avaliação da educação superior no Brasil.

2. O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – SINAES

A Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, formalizou o que passou a ser denominado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Além dessa Lei outras normas jurídicas (leis, decretos, portarias, resoluções, pareceres etc.) podem ser consideradas importantes para a compreensão e conhecimento do SINAES, com destaque para a Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, com todas as alterações posteriores.

O SINAES compreende a avaliação das instituições de ensino superior, a avaliação dos cursos superiores e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes do Ensino Superior (ENADE), que substituiu o antigo Provão. O SINAES é coordenado e supervisionado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), como órgão colegiado vinculado ao gabinete do Ministro da Educação, nos termos do artigo 6º, da Lei nº 10.861/2009. São atribuições da CONAES, entre outras: I - propor e avaliar os procedimentos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes; II - estabelecer diretrizes para a designação de comissões de avaliação e encaminhar recomendações às instâncias competentes; III - formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior; IV - articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios

comuns; V - sugerir anualmente a relação dos cursos cujos estudantes realizarão o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE).

A avaliação das instituições é dividida em autoavaliação e avaliação externa. A autoavaliação, como procedimento de avaliação das instituições por elas mesmas, será de responsabilidade da Comissão Própria de Avaliação (CPA), a ser constituída pela instituição de ensino superior, conforme prevê o artigo 11, da Lei nº 10.861/2009. A CPA tem por atribuições a condução dos processos de avaliação internos da instituição, além da sistematização e a prestação de informações ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)[30]. A CPA será composta por todos os segmentos da comunidade acadêmica da respectiva instituição de ensino superior e da sociedade civil. Nesse sentido, deve-se entender que a CPA deverá estar composta por membros integrantes do corpo docente, discente, bem como de integrante do corpo técnico administrativo da instituição. Ademais, em razão da menção à sociedade, deve também compor a CPA membro que represente a comunidade local externa à estrutura da instituição de ensino. A CPA deverá ter garantida pelos dirigentes uma atuação autônoma e independente a conselhos e demais órgãos colegiados da instituição de educação superior.

A autoavaliação consiste na verificação das seguintes dimensões: I - a missão e o plano de desenvolvimento institucional (PDI); II - a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão da instituição; III – as ações da instituição que revelem sua responsabilidade social; IV – os mecanismos de comunicação com a sociedade; V - as políticas de carreira do pessoal docente e técnico-administrativo; VI – a organização e a gestão da instituição em relação ao funcionamento e representatividade dos órgãos colegiados; VII – a infraestrutura física, com destaque para a biblioteca e o respectivo acervo, bem como, salas de aula, laboratórios e áreas de convivência; VIII – o planejamento e eficácia do processo de autoavaliação institucional; IX – as políticas de atendimento aos

[30] O INEP, criado pela Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, inicialmente com a denominação de Instituto Nacional de Pedagogia, é hoje uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação com a missão de realizar estudos, pesquisas e avaliações do Sistema Educacional Brasileiro.

estudantes, que incluem acompanhamento psicopedagógico, oferta de estágios, acompanhamento de egressos e realização de eventos; X – a sustentabilidade financeira da instituição. As mesmas dimensões serão objeto da avaliação externa.

A avaliação externa das instituições de ensino superior, de responsabilidade do INEP, será realizada *in loco* nas instituições de ensino superior, por comissão nomeada por este órgão, entre nomes integrantes da base de dados denominada Banco de Avaliadores do SINAES (Basis), instituído pela Portaria n° 1.027, de 15 de maio de 2006, e de responsabilidade da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES) do INEP. Poderão integrar o Basis professores com titulação mínima de mestre, no exercício da docência, em nível superior, há pelo menos 3 (três) anos, com produção científica nos últimos 3 (três) anos e com disponibilidade para participar de pelo menos três avaliações anuais.

Os avaliadores integrantes das comissões de avaliação *in loco*, nos termos da Portaria Normativa nº 40/2007, artigo 17-F, não poderão receber valores, presentes ou qualquer forma de ajuda de custo ou apoio da instituição avaliada; não poderão fazer recomendações ou qualquer forma de aconselhamento à instituição; não poderão promover qualquer atividade de consultoria, assessoria, participar de eventos, cursos e palestras ou, produzir materiais de orientação sobre os procedimentos de avaliação do INEP; não poderão realizar avaliações em situação de impedimento, suspeição ou conflito de interesses. A prática pelo avaliador de qualquer destas condutas implica a exclusão do banco de dados de avaliadores do INEP. Fora isso, a participação do avaliador em qualquer atividade remunerada pela instituição ou curso por ele avaliado, desde um ano antes e até um ano depois da avaliação, resulta na nulidade do relatório de avaliação e exclusão do banco de avaliadores, além de outras medidas penais e civis previstas na legislação.

De outro lado, a avaliação dos cursos superiores ocorre na autorização, no primeiro reconhecimento e na renovação de reconhecimento mediante atuação das comissões nomeadas pelo INEP, nos mesmos termos da avaliação externa *in*

loco já referida. Em todos esses momentos haverá a verificação de três dimensões, a saber: avaliação da organização didático-pedagógica; avaliação do corpo docente e do pessoal técnico administrativo; avaliação das instalações físicas, conforme previsto na Lei nº 10.861/2004, artigo 4º, e na Portaria Normativa nº 40/2007, artigos 14-C a 17-C. Essas dimensões são as mesmas relatadas com relação à autoavaliação já mencionada.

Além da autoavaliação e da avaliação externa, o INEP utiliza dados fornecidos pelas instituições no Censo da Educação Superior, bem como no questionário socioeconômico preenchido pelos estudantes participantes do ENADE.

Por sua vez, o ENADE, como um dos instrumentos de avaliação da educação superior, visa aferir o rendimento dos alunos em relação aos conteúdos ministrados, as competências e as habilidades desenvolvidas em cada curso segundo as diretrizes nacionais previstas em norma jurídica específica[31]. O ENADE será aplicado trienalmente aos estudantes de cada curso superior, ao final do primeiro e do último ano de curso. A participação no ENADE é obrigatória aos estudantes convocados, que terão a condição de regularidade inscrita no respectivo histórico escolar. O desempenho de cada estudante participante do ENADE não constará do respectivo histórico escolar, mas será fornecido exclusivamente ao estudante pelo INEP. As disposições legais a respeito estão contidas no artigo 5º, da Lei nº 10.861/2004.

Segundo o artigo. 33-F, da Portaria Normativa nº 40/2007, O ENADE será composto de uma prova geral de conhecimentos e uma prova específica de cada área, de maneira que os alunos ingressantes participarão apenas da prova geral, que será elaborada com base no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e os alunos concluintes realizarão a prova geral de conhecimentos e a prova específica da área, elaborada com base nos conteúdos curriculares de cada curso

[31] As diretrizes nacionais de cada curso, geralmente, estão previstas em resolução da Câmara de Educação Superior, órgão integrante do Conselho Nacional de Educação. Por exemplo, as diretrizes do curso de Direito, estão previstas na Resolução nº 9/2004. Para consultar as diretrizes de cursos acesse http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12991&Itemid=866.

superior. O mesmo diploma legal prevê ainda que os alunos ingressantes que tiverem realizado o ENEM poderão ser dispensados de realizar a prova geral do ENADE.

Algumas inovações com relação ao ENADE são determinadas, ano a ano, mediante portarias. Para o de 2011, por exemplo, conforme o art. 5º, § 6º, da Portaria Normativa nº 8, de 15 de abril do corrente ano, estão dispensados da participação todos os alunos ingressantes inscritos pelas respectivas instituições de ensino superior.

3. A PARTICIPAÇÃO DOS SUJEITOS ENVOLVIDOS

Como parece evidente o sistema brasileiro de avaliação da educação superior está erigido sobre um critério que leva em consideração inúmeros aspectos envolvidos, bem como todos os atores protagonistas desse cenário.

Nesse sentido já escrevemos: "Um curso superior é a soma dos seus alunos, mas também da organização didático-pedagógica, do corpo docente e das instalações, como já testado há anos pela metodologia do Ministério da Educação"[32].

Diante disso, todos os envolvidos têm responsabilidades e atribuições para o sucesso da educação superior, desde o mais humilde colaborador de uma instituição de ensino superior até os respectivos gestores. E entre um e outros se destacam, sem dúvida, os estudantes e os professores.

Estes devem agir, mais do que os outros, em razão da repercussão de suas ações no processo de avaliação, sempre no propósito de melhoria das condições dos respectivos cursos e instituições. Cada ato de estudante e professor deve vislumbrar a vontade de aprimoramento da educação que reflete no aperfeiçoamento de cada um, tanto alunos quanto mestres.

[32] DOMINGUES, 2011, pág. 2.

Especificamente, em benefício da avaliação da educação superior os protagonistas devem lembrar que cada escolha deve ser "crítica e reflexiva pelo aperfeiçoamento humano"[33]. Escolhas estas que podem indicar a insatisfação com um determinado aspecto, por exemplo, a título de ilustração, com a organização didático-pedagógica. Significa dizer, mesmo que a avaliação implique que ora um avalia e ora outro é avaliado, não deve resultar como um ato de vingança ou retaliação. Avaliar é indicar a imperfeição momentânea para a busca da perfeição possível.

Assim, os sujeitos protagonistas da avaliação na educação superior devem atuar no desígnio de indicar aspectos que merecem melhorias. E o grande momento da participação dos principais protagonistas nesse processo é a mencionada autoavaliação, que se revela o momento adequado para sanar imperfeições e aprimorar procedimentos, com a efetiva participação dos envolvidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esperamos ter contribuído para que cada sujeito participante do processo de avaliação da educação superior no Brasil compreenda melhor seu papel.

Ademais, além de melhor visualizar sua parcela de contribuição no processo que não é somente de avaliação, mas também de aperfeiçoamento da educação superior, também perceba com mais nitidez a visão macro do sistema criado para esse fim.

Como já referimos, pensamos que o importante é todos termos em mente a ideia de que avaliar é indicar ou descobrir a imperfeição momentânea para buscar a perfeição possível do sistema educacional que todos sonhamos.

[33] DOMINGUES, 2010, pág. 45. O parágrafo completo é: "Nesse intento, em resumo, destacamos cinco condutas básicas, tanto para estudantes quanto para professores: vontade para o conhecimento e para seu compartilhamento; reconhecimento e superação da agressividade diante do desconhecido ou da resistência ao novo; respeito à dignidade humana; compromisso com a pacificação das relações sociais, principalmente, no meio acadêmico; escolha crítica e reflexiva pelo aperfeiçoamento humano".

Isto é factível com o envolvimento de todos.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, in http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm, acesso em 22-jul-2011, as 16h52.

BRASIL, **Lei nº 9.394/1996**, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm, acesso em 25-jul-2011, as 14h59.

BRASIL, **Lei nº 10.861/2004**, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm, acesso em 13-jul-2011, as 9h30.

BRASIL**, Portaria Normativa nº 40/2007**, disponível em http://meclegis.mec.gov.br/documento/view/id/17, acesso em 14-jul-2011, as 10h10.

BRASIL, **Portaria Normativa nº 8/2011**, disponível em http://download.inep.gov.br/download/enade/2011/portaria_normativa_8.pdf, acesso em 22-jul-2011, as 16h10.

DOMINGUES, Marcos Abílio. **O exame da OAB**. Jornal de Jundiaí, Jundiaí, 23-jul-2011, pág. 2, disponível em http://www.portaljj.com.br/interna.asp?Int_IDSecao=46&Int_ID=154508 , acesso em 27-jul-2011, as 10h37.

_____ **A ética acadêmica como instrumento de harmonização das responsabilidades no processo educacional**. Revista do Curso de Direito da Faculdade Campo Limpo Paulista. V. 8, Porto Alegre, IOB, 2010, pág. 35-46.

MONTEIRO, Carlos Antônio. **Avaliação do ensino do direito no Brasil**. *In* Anuário ABEDI, Ano 2, nº 2, Florianópolis, Fundação Boiteaux, 2004, pág. 43-87.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei & JUNQUEIRA, Eliane Botelho. **Ensino do direito no Brasil: diretrizes curriculares e avaliação das condições de ensino**. Florianópolis, Fundação Boiteaux, 2002.

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de**. LDB e educação superior (estrutura e funcionamento)**. 2ª ed. rev. e ampl. São Paulo, Pioneira Thomson Learning, 2001.