



Blog da Reitoria nº 463, 26 de outubro de 2020

Sinaes: novas formas de avaliar o ensino superior

Por Prof. Paulo Cardim

“Ensinar exige rigorosidade metódica” (Paulo Freire)

“Avaliar também” (Paulo Cardim)

No último dia 21, a Agência Brasil divulgou, sob o título [“MEC discute novas formas de avaliar ensino superior”](#), entrevista com Alexandre Lopes, presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), concedida à repórter Mariana Tokarnia. O Inep é a autarquia do Ministério da Educação que responde pela avaliação de todos os níveis de ensino.

Lopes entende que “é o momento da gente reavaliar nosso processo avaliativo, nosso processo regulatório”, relativo ao ensino superior. Diz mais que esse processo “vai ser feito junto com as instituições de ensino superior públicas e privadas”. Esse pronunciamento foi após o anúncio dos resultados do que o Inep considera [“indicadores que medem a qualidade do ensino superior”](#). Um equívoco histórico, que vem desde 2007, quando o então ministro da Educação, Fernando Haddad, editou a [Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2004](#), republicada no DOU nº 249, Seção 1, 29/12/2010, p. 23, por ter saído, no DOU nº 239, Seção 1, de 13/12/2007, págs. 39/43, “com incorreção no original” (sic). Essa portaria tinha 72 artigos e ocupou cinco páginas do Diário Oficial da União. Um verdadeiro festival de besteira e ilegalidades que assolou o nosso país por mais de catorze anos. E continuou, com outra “roupagem”, em 2019 e 2020.

A famigerada Portaria Normativa nº 40/2004 carregava a inocente ementa que “institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições¹.

A consolidação de “disposições sobre indicadores de qualidade” criava, na realidade, dois “indicadores de qualidade”, à margem da Lei do Sinaes – portanto a ela contrário – ditos provisórios, mas que se tornaram efetivos: [Conceito Preliminar de Curso \(CPC\)](#) e [Índice Geral de Cursos \(IGC\)](#).

O CPC é extraído dos resultados do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), criado pelo art. 5º da citada Lei nº 10.861/2004, acrescido de insumos cavados no questionário respondido pelos alunos do Enade e no Censo da Educação Superior. Esse dispositivo pretende, pelo Enade, promover a “avaliação do desempenho dos estudantes

¹ O art. 33 da Portaria Normativa nº 21/2017 (DOU Nº 245, Seção 1, 22/12/2017, p. 29), revoga os seguintes dispositivos da Portaria Normativa nº 40/2007: artigos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 61-A, 61-B, 61-C, 61-D, 61-E, 61-F, 61-G, 61-H, 64, 65, 67 e 68 e o Anexo.

dos cursos de graduação”. É muita pretensão querer, por ele, avaliar a qualidade de um curso de graduação. O estudante do último ano letivo do curso é obrigado a fazer o Exame, mas sem qualquer comprometimento com seu desempenho. Pode deixar a prova em branco, por exemplo.

O ministro Haddad, ao editar essa marginal portaria, extrapolou sua competência legal e feriu arbitrariamente os “princípios da legalidade [...], razoabilidade” e “segurança jurídica”. Não atuou, ainda, “conforme a Lei e o Direito”. Esses princípios estão consagrados na [Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999](#), que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído pela [Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004](#), tem por objetivo “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior (IES), dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, nos termos do art. 9º, VI, VIII e IX, da [Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#)” – Lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB).

O art. 2º dispõe que o Sinaes, “ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar”:

I - avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos;

II - o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;

III - o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;

IV - a participação do corpo discente, docente e técnico administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações.

O CPC e o IGC não cumprem os incisos I, III e IV. São, assim, contrários à Lei. Uma aberração jurídica trabalhada até este ano, com a divulgação dos tais “indicadores de qualidade”, apelidados pelo MEC. Estes, em prejuízo dos indicadores que “atendem aos princípios da legalidade”, disciplinados na Lei do Sinaes.

O art. 3º da Lei do Sinaes determina que “a avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes” (Avaliação institucional in loco, que conduz ao Conceito Institucional–CI, numa escala de 1 a 5, onde 1 e 2 são insatisfatórios; 3 – satisfatório; 4 – bom; 5 – muito bom ou excelente):

I - a missão e o plano de desenvolvimento institucional;

II - a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

III - 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;

IV - a comunicação com a sociedade;

V - as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

VI - 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;

VII - infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;

VIII - planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional;

IX - políticas de atendimento aos estudantes;

X - sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

§ 1º Na avaliação das instituições, as dimensões listadas no *caput* deste artigo serão consideradas de modo a respeitar a diversidade e as especificidades das diferentes organizações acadêmicas, devendo ser contemplada, no caso das universidades, de acordo com critérios estabelecidos em regulamento, pontuação específica pela existência de programas de pós-graduação e por seu desempenho, conforme a avaliação mantida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

§ 2º Para a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a autoavaliação e a avaliação externa *in loco*.

§ 3º A avaliação das instituições de educação superior resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

O adnominado IGC não atende a esse artigo integralmente. Não substitui, em hipótese alguma, o CI. É arremedo de indicador de qualidade criado por econométristas, sem qualquer compromisso com a Lei do Sinaes, com a educação superior de qualidade.

O art. 4º trata da avaliação dos cursos de graduação, que têm por objetivo “identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica”, além de: “§ 1º A avaliação dos cursos de graduação utilizará procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais obrigatoriamente as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento.”; e “§ 2º A avaliação dos cursos de graduação resultará na atribuição de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas”.

O CPC passa ao largo desses procedimentos de avaliação de qualidade de um curso de graduação, destinados a avaliar as condições reais de ensino desse nível educacional. A avaliação *in loco* de curso de graduação gera o Conceito de Curso (CC), em uma escala de 1 a 5. Novamente a Lei do Sinaes foi jogada às favas.

Finalmente chegamos ao Enade, do qual o MEC, há catorzes anos, pretende extrair um “indicador de qualidade” dos cursos de graduação, totalmente contrário à Lei do Sinaes que preconiza:

Art. 5º A avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação será realizada mediante aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE.

§ 1º O ENADE aferirá 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.

§ 2º O ENADE será aplicado periodicamente, admitida a utilização de procedimentos amostrais, aos alunos de todos os cursos de graduação, ao final do primeiro e do último ano de curso.

§ 3º A periodicidade máxima de aplicação do ENADE aos estudantes de cada curso de graduação será trienal.

§ 4º A aplicação do ENADE será acompanhada de instrumento destinado a levantar o perfil dos estudantes, relevante para a compreensão de seus resultados.

§ 5º O ENADE é componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, sendo inscrita no histórico escolar do estudante somente a sua situação regular com relação a essa obrigação, atestada pela sua efetiva participação ou, quando for o caso, dispensa oficial pelo Ministério da Educação, na forma estabelecida em regulamento.

§ 6º Será responsabilidade do dirigente da instituição de educação superior a inscrição junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP de todos os alunos habilitados à participação no ENADE.

§ 7º A não-inscrição de alunos habilitados para participação no ENADE, nos prazos estipulados pelo INEP, sujeitará a instituição à aplicação das sanções previstas no § 2º do art. 10, sem prejuízo do disposto no art. 12 desta Lei.

§ 8º A avaliação do desempenho dos alunos de cada curso no ENADE será expressa por meio de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, tomando por base padrões mínimos estabelecidos por especialistas das diferentes áreas do conhecimento.

§ 9º Na divulgação dos resultados da avaliação é vedada a identificação nominal do resultado individual obtido pelo aluno examinado, que será a ele exclusivamente fornecido em documento específico, emitido pelo INEP.

§ 10. Aos estudantes de melhor desempenho no ENADE o Ministério da Educação concederá estímulo, na forma de bolsa de estudos, ou auxílio específico, ou ainda alguma outra forma de distinção com objetivo similar, destinado a favorecer a excelência e a continuidade dos estudos, em nível de graduação ou de pós-graduação, conforme estabelecido em regulamento.

§ 11. A introdução do ENADE, como um dos procedimentos de avaliação do SINAES, será efetuada gradativamente, cabendo ao Ministro de Estado da Educação determinar anualmente os cursos de graduação a cujos estudantes será aplicado.

O Enade foi criado pelo Congresso Nacional. Não constava da proposta original, apresentada pelo então ministro da Educação, Cristovam Buarque, em 2003, transformada na [Medida Provisória nº 147, de 15 de dezembro de 2003](#), talvez o último ato praticado pelo referido ministro, defenestrado do MEC em janeiro de 2004.

Instituído por legisladores desqualificados, na sua maioria, para deliberarem sobre a matéria, o Enade foi fruto da pressão da mídia, para substituir o apelidado “Provão” ou [Exame Nacional de Cursos](#) (ENC). Este foi criado pelo [Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996](#), com fundamento na [Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995](#), que altera dispositivos da [Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961](#) – a primeira LDB. O objetivo da mídia era o de obter subsídios do MEC para a criação de rankings dos cursos de graduação e das IES. Trata-se do art. 9º, § 2º, alínea “a” (“analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior;”), da mencionada Lei nº 4.024, de 1961, com a redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995. O Provão foi realizado no período de 1996 a 2003, também como um processo aligeirado de avaliar os cursos de graduação. O Enade, assim como o ENC, é uma jabuticaba brasileira que não deu certo. Recebeu, recentemente, uma avaliação altamente negativa da OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*), órgão internacional, especialmente contratado pelo MEC para uma avaliação do Sinaes.

A reformulação do marco normativo está sendo discutida internamente, de acordo com o presidente do Inep, e posteriormente será debatida com os demais representantes do setor.

O ministro da Educação, Milton Ribeiro afirmou que “está na hora de pararmos um pouco e pensarmos na qualidade [...]. Acho que não podemos mais pensar em quantidade de uma maneira desequilibrada. Precisamos focar na qualidade”.

Esperamos que o ministro da Educação não se esqueça de consultar a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior, a Conaes – da qual sou membro – criada pelo art. 6º Lei do Sinaes. É o colegiado superior do Sinaes, vinculada ao Gabinete do Ministro de Estado, como órgão de coordenação e supervisão do Sinaes, com as atribuições, entre outras, de “I - propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes;” e “II - estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes;”.

As novas formas de avaliar o ensino superior serão bem-vindas, desde que se assegure o atendimento irrestrito aos “princípios da legalidade [...], razoabilidade” e “segurança jurídica”, “conforme a Lei e o Direito”.

É O MÍNIMO QUE SE ESPERA DE UM GOVERNO DEMOCRÁTICO, QUE RESPEITA A CONSTITUIÇÃO E AS LEIS DELA ORIGINADAS.

“É mais fácil governar um povo culto, cioso de suas prerrogativas e direitos, que tem nítida a compreensão de seus deveres, que um povo ignaro, indócil, sem iniciativa e inimigo do progresso”.

“O papel da instrução é preparar e formar homens capazes e úteis à sociedade; o papel do governo é fornecer meios fáceis de se adquirir a instrução, disseminando escolas e patrocinando iniciativas boas confiadas à competência e ao amor de quem promove tão nobilitante tarefa”.

Prof. Carlos Alberto Gomes Cardim
Diretor da Escola Normal Caetano de Campos
Educador e Inspetor de Alunos, 1909
Irmão do fundador do
Centro Universitário Belas Artes de São Paulo
Pedro Augusto Gomes Cardim.