



Os instrumentos de avaliação: da implantação à implementação da política nacional de avaliação da educação superior

Los instrumentos de evaluación: de la implantación a la implementación de la política nacional de evaluación de la educación superior

The instruments of evaluation: from implantation to the implementation of higher education's national policy of evaluation

Celia Maria Haas y Fernanda de Cássia Rodrigues Pimenta

Haas, C. M. y de Cássia Rodrigues Pimenta, F. (2017). Os instrumentos de avaliação: da implantação à implementação da política nacional de avaliação da educação superior. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada* 8(12), pp 39-58.

Resumo

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), implementado a partir de 2004, tem como base dos processos de avaliação os instrumentos, tema deste artigo, elaborados pelo Inep, em consonância com as diretrizes da Conaes e outros órgãos oficiais, com o propósito de apresentar a trajetória desses instrumentos de avaliação instituídos a partir da aprovação da Lei Federal n.º 10.861/2004, o que possibilita questionar se a política em questão vem alcançando seu objetivo, a melhoria da qualidade da educação superior. Trata-se de um estudo exploratório, de natureza qualitativa, cujos resultados mostram que a implantação dos instrumentos de avaliação do Sinaes deu-se em três fases distintas, começando com instrumento único, passando pelo estágio da proliferação intensa e, na última etapa, voltando à concepção inicial da unidade do documento guia da avaliação externa, sem, contudo, assegurar efetivo avanço da qualidade da educação superior, mesmo admitindo que o sistema de avaliação implementado está a permitir um diagnóstico mais claro deste nível de ensino.

Palavras-chave: Instrumentos de Avaliação/ Educação Superior/ Avaliação Externa/ SINAES.

Resumen

El Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES), implementado a partir de 2004, tiene como base de los procesos de evaluación los instrumentos, tema de este artículo, elaborados por el Inep, en consonancia con las directrices de la Conaes y otros organismos oficiales con el propósito de presentar la trayectoria de esos instrumentos de evaluación instituidos a partir de la aprobación de la Ley Federal n.º 10.861 / 2004, lo que posibilita cuestionar si la política en cuestión viene alcanzando su objetivo, la mejora de la calidad de la educación superior. Se trata de un estudio exploratorio, de naturaleza cualitativa, cuyos resultados muestran que la implantación de los instrumentos de evaluación del Sinaes se dio en tres fases distintas, empezando con un instrumento único, pasando por el estadio de la proliferación intensa y, en la última etapa, volviendo a la concepción inicial de la unidad del documento guía de la evaluación externa, pero, sin asegurar un avance efectivo de la calidad de la educación superior, aún admitiendo que el sistema de evaluación implementado está permitiendo un diagnóstico más claro de este nivel de enseñanza.

Palabras clave: Instrumentos de evaluación/ Educación universitaria/ Evaluación externa/ SINAES.



Abstract

The National System of Evaluation of Higher Education (SINAES), implemented since 2004, is based on evaluation processes, the instruments of this article, elaborated by Inep, in accordance with the guidelines of Conaes and other official bodies. Purpose of presenting the trajectory of these evaluation instruments instituted after the approval of Federal Law No. 10,861 / 2004, which makes it possible to question whether the policy in question has reached its objective, the improvement of the quality of higher education. This is an exploratory study of a qualitative nature, the results of which show that the implementation of the Sinaes evaluation instruments took place in three distinct phases, starting with a single instrument, through the stage of intense proliferation, and in the last step, returning To the initial conception of the unit of the external evaluation guide document, without, however, ensuring an effective improvement in the quality of higher education, even assuming that the evaluation system implemented is allowing a clearer diagnosis of this level of education.

Keywords: Evaluation instruments/ College education/ External Evaluation/ SINAES.



Introdução

O Brasil tem passado por importante expansão do seu sistema de ensino superior privado, saltando, em 1991, de 671 instituições de educação superior e 4.908 cursos de graduação, para 2.013 instituições de educação superior e 18.644 cursos de graduação em 2004. Em 2011, já havia 2.365 instituições de educação superior e 30.420 cursos de graduação (BRASIL, 2010f, 2013c). Em 2015, último Censo da Educação Superior disponível aponta 2.364 instituições, disponível no endereço eletrônico do Inep (INEP, 2016)

Em cenário de expansão e após algumas tentativas de avaliações da educação superior isoladas, como Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior (GERES), Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), Exame Nacional de Cursos (ENC), Análise de Condições de Oferta (ACO) e Avaliação das Condições de Ensino (ACE), a criação de um sistema nacional de avaliação tornou-se uma necessidade, sendo aprovado, em 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), consubstanciado na Lei Federal nº. 10.861/2004, com o objetivo de “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes”, reforçando o que preceituam os incisos VI, VIII e IX, do art. 9.º, da Lei Federal n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

O Sistema Nacional de Avaliação implantado adentra em seu quarto ciclo, a partir de 2016, experimentando uma duradoura permanência para os padrões de experiências anteriores de avaliação, todavia, sinalizam carência de reformulação, uma vez que há indícios de que a melhoria da qualidade - finalidade da Lei - não tem sido assegurada. É possível verificar questionamentos relevantes do setor privado da educação superior, bem como pouca valorização da avaliação do sistema pelo setor público universitário. Ambos os setores esperam medidas concretas para a efetivação dessa proposição de avaliação da educação superior.

As instituições universitárias, fundamentalmente as privadas, procuram, a cada ciclo avaliativo, acompanhar as diversas mudanças e alterações dos instrumentos de avaliação e indicadores de qualidade estabelecidos, concentrando esforços para atendimento dos padrões instituídos para alcançar aprovação com êxito nas avaliações.

O Sinaes vem em substituição a um conjunto não articulado de instrumentos de avaliação e com a ideia de instalação de um ciclo de avaliação que seria referencial para a regulação das instituições, segundo Rothen e Barreyro (2011) e a avaliação passa a ser concebida como instrumento dinâmico e processual, superando a fase estática característica do Provão, tão criticado por diferentes autores.

De acordo com Bertolin (2009), o Sinaes, ao definir finalidades, formas e modo de conduzir os processos avaliativos, coloca em suas dimensões e critérios uma noção de qualidade para a educação superior e, com isto, as definições dos indicadores pelos quais as Instituições avaliadas induzem a práticas de gestão e de adequação, tanto nos aspectos materiais quanto no que se refere ao pessoal técnico-administrativo e docente, em busca de resultados positivos.

Acredita-se que os critérios adotados pelo sistema de avaliação condicionam as decisões e práticas da gestão administrativa e acadêmica das instituições, que se revestem de circunstâncias bastante diversificadas, no intuito de alcançar melhores padrões de qualidade, pois, como pontuam Sousa e Bruno (2008: 201) “[...] a avaliação, nesse contexto de expansão do setor privado na Educação Superior, é apresentada pelos órgãos governamentais como instrumento que viria a garantir a qualidade de instituições e cursos”.

Outro aspecto interessante diz respeito aos encaminhamentos dos processos avaliativos. Estava posto como uma das principais características da proposta inicial o respeito e reconhecimento à diversidade institucional. Todavia, para a efetivação da avaliação - numa perspectiva regulatória - foi necessária a criação de instrumentos orientadores do processo. Estes instrumentos nasceram em uma única versão e ao longo destes anos sofreram vários desdobramentos, para, em 2014, voltar a um único instrumento. Ora, parece desafiador respeitar as diversidades e acolher as diferenças avaliando todas as instituições com critérios iguais e uniformes e, ao mesmo tempo, somente com critérios comuns abre-se a possibilidade de comparação entre as diversas instituições.

Nesta direção, os Instrumentos de Avaliação Institucional e de Curso estabeleceram indicadores, que, segundo a proposta, são capazes de descrever as efetivas condições institucionais, acrescentando a eles uma escala de valores que permi-



te atribuir uma nota final a cada instituição analisada. Quando o governo cria outro indicador, como o Índice Geral de Curso (IGC), está sobrepondo uma nova descrição e uma nova tábua de valores sobre as mesmas instituições em processos de avaliação. Com esta medida, o poder público acredita ser capaz de concretizar uma avaliação abrangente, sem considerar a criação de escalas de valores a partir dos mesmos acontecimentos e de seus resultados, que, para Burlamaqui (2008: 134), tem como consequência o fato de que “informações quantitativas podem não dar conta de revelar, como a percepção subjetiva dos atores sobre o processo do qual fazem parte, o clima institucional, a motivação, o compromisso dos atores envolvidos, entre outros”. Esta visão instrumental considera a educação a partir de uma avaliação da eficiência - resultados obtidos x recursos utilizados -, definida em uma escala de indicadores (Haas, 2016: 53-54).

Observe-se que a unificação dos Instrumentos de Avaliação modificou os processos de avaliação institucionais. O que inicialmente parece uma medida saneadora dos confusos encaminhamentos com inúmeros instrumentos, coloca em discussão questões legais e básicas em processos desta natureza, posto que se questiona a possibilidade de medir, pela mesma régua, uma instituição universitária e uma instituição isolada de educação superior, uma vez que os critérios legais diferem para cada uma dessas instituições. Outra questão fundamental diz respeito à qualidade proposta no instrumento e os modos encontrados pelas instituições avaliadas para institucionalizarem esse conceito e alcançarem melhores resultados.

A experiência mostrou que tentar criar um instrumento para cada tipo de instituição também não contribuiu para a melhoria da qualidade da educação superior e gerou intensos questionamentos, pois, dada a diversidade de instrumentos e normas, as instituições ficavam sem orientação clara de como conduzir os processos de regulação. Outra dúvida diz respeito à avaliação externa conduzida pelas comissões de avaliadores. As instituições, principalmente as privadas, queixam-se, recorrentemente, de ficar à mercê das comissões, o que pode ser confirmado pelo aumento das impugnações dos relatórios finais de avaliação.

A trajetória dos instrumentos de avaliação propostos, a partir da aprovação da Lei Federal n.º 10.861/2004, e a qualidade que tais instrumentos informam são os propósitos deste artigo, alicerçado nos resultados de duas pesquisas. A primeira trata-se da pesquisa intitulada *Os instrumentos de avaliação do SINAES: gestão e qualidade na perspectiva dos coordenadores de curso*, concluída em 2013 - vides Pimenta (2013) - e a segunda que contribui com o texto intitula-se *A avaliação da educação superior no Brasil: sistema implementado pelo governo federal e uso dos seus resultados na gestão institucional* - vide Haas (2014), esta aprovada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Ainda que não seja foco deste artigo, vale informar que a primeira coletou, por meio de questionário, manifestação de noventa coordenadores de curso de instituições universitárias do Estado de São Paulo, para conhecer as respectivas opiniões acerca dos efeitos da utilização dos instrumentos nos processos de avaliação, na gestão e qualidade dos cursos de graduação; a segunda propicio entrevista de dez pró-reitores de graduação e doze presidentes das Comissões Próprias de Avaliação (CPA), buscando discutir os efeitos dos processos de avaliação conduzidos pelo Sinaes na gestão institucional.

Os procedimentos metodológicos, em ambas as pesquisas, inscrevem-se em práticas de pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, segundo entendimento de Bogdan e Biklen (1991), no campo das Ciências Humanas, buscando refletir acerca dos efeitos que os Instrumentos de avaliação, ao imporem critérios e medidas de avaliação definem a qualidade institucional e, por decorrência, a qualidade da educação superior nacional. Far-se-á uso de informações oficiais que permitam identificar o histórico da implementação dos instrumentos pelos quais se operam os processos de avaliação, sejam institucionais ou de cursos. Este estudo, relativo a um dos componentes das políticas de avaliação da educação superior, está ancorado no levantamento de documentos oficiais - legislação, normas, instrumentos - a partir dos quais se buscará desenhar o percurso instituído para os instrumentos de avaliação e as discussões da qualidade deles resultantes.



Os instrumentos de avaliação externa

O Sinaes, fruto da Lei Federal n.º 10.861/2004, conta, desde sua concepção, com três componentes fundamentais para a elaboração do resultado final, a saber:

- a) Avaliação institucional;
- b) Avaliação de cursos; e,
- c) Avaliação de desempenho dos estudantes.

Nesse processo, recorre-se a uma série de procedimentos e informações, como: autoavaliação; avaliação externa; Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade); avaliação de cursos; censo; e cadastro – vide legislação mencionada.

Para atender a avaliação institucional e de curso, logo após a aprovação do Sinaes, iniciou-se o processo de implantação, que, em 2006, contou com dois instrumentos, um da avaliação institucional outro da avaliação de curso.

A Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), responsável pela coordenação e supervisão do Sinaes e vinculada ao Gabinete do Ministro da Educação, criada a partir do artigo 6.º da Lei Federal n.º 10.861/2004, propôs a utilização de um instrumento único de avaliação de todos os cursos de graduação e outro para a avaliação institucional, cujos resultados subsidiam os processos de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de cursos e das instituições de educação superior. Não há, nesta etapa, a previsão de instrumentos para os Atos Autorizativos - de entrada -, mas, tão somente, para os Atos Regulatórios.

Ao lembrar a etapa de implantação do Sinaes, Franco (2012: 13), destaca que “um desafio importantíssimo era criar os instrumentos de avaliação. O Inep iniciou esse trabalho de construção dos instrumentos de avaliação de cursos e de instituições, partindo da experiência já acumulada nas avaliações que vinham ocorrendo”.

O primeiro instrumento aprovado foi o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior, instituído por meio da Portaria n.º 300/2006, publicada em extrato no Diário Oficial da União, no dia 31 de janeiro de 2006.

Em 21 de fevereiro de 2006, foi aprovado o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação, ante a publicação da Portaria n.º 563/2006. Este Instrumento foi utilizado na avaliação de todos os cursos de graduação, compreendidos o bacharelado, a licenciatura e os cursos superiores de tecnologia, nas modalidades presencial ou a distância.

No processo de implantação, novas demandas foram surgindo, exigindo respostas na condução dos processos de avaliação. Neste percurso, um aspecto que chama a atenção é o propósito do Sinaes em respeitar as diversidades institucionais. Aparentemente, o instrumento único revelava-se impeditivo de tal compromisso. Diante do clamor das diferenças, em 25 de setembro de 2007, foi aprovado o Instrumento de Avaliação para Autorização de Cursos de Graduação, Bacharelados e Licenciaturas, com a edição da Portaria n.º 928/2007, regulando os processos Autorizativos - de entrada. Já em 30 de outubro de 2007, foi aprovado o Instrumento de Avaliação para Credenciamento de novas Instituições de Educação Superior, por meio da Portaria n.º 1.016, também processo Autorizativo, portanto, de entrada.

Deste modo, em 2007, com a criação de mais dois Instrumentos de Avaliação, o Sinaes passou a ter quatro Instrumentos em vigor. Marchelli (2007) lembra que:

Apesar das variações metodológicas possíveis, todos os sistemas de avaliação da qualidade contêm os seguintes elementos comuns: têm por necessidade basear-se em critérios pré-determinados e transparentes; contemplam uma combinação de autoavaliação com avaliação externa; divulgam publicamente os resultados, embora isso se possa se estender desde a divulgação apenas do resultado final até o relatório completo de avaliação; e asseguram a validade do resultado da avaliação por um período de tempo específico (p. 7).

Em fevereiro de 2008, sem qualquer menção da respectiva Portaria de aprovação, tampouco sua divulgação no link “legislação e normas” no sítio eletrônico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), foi disponibilizado o Instrumento de Avaliação para Autorização de Cursos Superiores de Tecnologia, fazendo constar, na capa do Instrumento, “Revisado em fevereiro de 2008”, sem que houvesse, no entanto, divulgação de qualquer Instrumento anterior a este.



Os cursos de Medicina, por meio da Portaria n.º 474, e de Direito, pela Portaria n.º 840, foram contemplados com instrumentos específicos, provavelmente pela forte atuação dos colegiados das respectivas áreas no controle da expansão e definição de critérios de avaliação.

Em 29 de agosto de 2008, foi aprovado o novo Instrumento de Avaliação de Renovação de Reconhecimento de Curso de Graduação, nas modalidades presencial e a distância, pela Portaria n.º 1.081, revogando-se o Instrumento para as Avaliações de Reconhecimento e de Renovação de Reconhecimentos de Cursos de Graduação, nas modalidades presencial e a distância. Reparem que o novo Instrumento deveria ser utilizado exclusivamente para situações de Renovação de Reconhecimento, deixando, portanto, os processos de primeiro Reconhecimento sem o respectivo Instrumento.

Merece destaque o fato de que nesta fase não foi implementado o instrumento para fins de Autorização Institucional e de Curso, aspecto curioso uma vez que as instituições não universitárias dependem de autorização para a oferta de cursos.

O INEP, órgão responsável pelo Sinaes, nem sempre cuidou de emitir os respectivos documentos legais aprovando os Instrumentos deixando em estados de pânico quem deveria utilizá-los, uma vez que não ficavam claras as medidas que seriam utilizadas nos processos de avaliação. Pode-se considerar como efeito da ausência de tais documentos legais para o adequado encaminhamento dos processos avaliativos desestabilizador das instituições de educação superior, principalmente o segmento privado, pois estas são, claramente, o objeto do sistema de avaliação instituído. Pressionados pela falta de uma clara instrumentalização dos procedimentos avaliativos as IES privadas se manifestam, por meio dos organismos da categoria, cobrando do poder público respostas para as situações indefinidas.

Frauches (2014), consultor da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) afirma que:

O respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos vem sendo desprezado pelo MEC desde a implantação do Sinaes. Os instrumentos de avaliação institucional e de cursos ignoram totalmente as diferenças fundamentais e legais entre faculdade, centro universitário e universidade e os respectivos projetos pedagógico-institucionais (p. 70).

No ano de 2008 foram divulgados, também por meio do sítio eletrônico do INEP, os Instrumentos para o EAD: Instrumento de Credenciamento Institucional para Oferta da Modalidade de Educação a Distância; Instrumento de Credenciamento de Polo de Apoio Presencial para Educação a Distância; e Instrumento de Autorização de Curso para Oferta na Modalidade a Distância, perfazendo no total, naquele ano, juntamente com os demais, dez Instrumentos de Avaliação em vigor e os primeiros que tratam da educação a distância.

Ao analisar os resultados produzidos pela avaliação externas apoiados nos primeiros instrumentos de avaliação, Peixoto (2011) afirma:

Uma análise mais detalhada dessa terceira versão do instrumento de avaliação externa mostra também que, nos 41 itens que compõem as 10 dimensões avaliadas, o detalhamento do conceito de referencial mínimo de qualidade está explicitado de forma insuficiente para viabilizar sua utilização pelos avaliadores. Assim é que, em quantidade superior à desejável, são encontrados nas diversas dimensões do instrumento termos pouco precisos como “adequados” ou expressões como “adequadamente implementado e acompanhado”. Do mesmo modo, há orientações no sentido de que sejam observadas “instalações gerais em quantidade e qualidade adequadas”, “número significativo de professores e estudantes” e “quando a gestão institucional se pauta em princípios de qualidade”. Esse modo de apresentação das instruções no instrumento permite inferir que, ao definir a posição da instituição na escala de conceitos em cada item das dimensões, a subjetividade dos avaliadores na interpretação dessas instruções possa vir a predominar em proporção mais elevada do que seria aconselhável (p. 20).

Em 6 de janeiro de 2009, foram editadas as Portarias n.º 1, n.º 2 e n.º 3, que aprovaram os Instrumentos de Avaliação para Reconhecimento de Cursos Superiores de Tecnologia, para Reconhecimento de Cursos de Graduação, Bacharelados e Licenciaturas, e para Reconhecimento de Cursos de Graduação em Direito, respectivamente. Destaca-se a presunção de todas se referirem apenas à modalidade presencial, pois não há qualquer categoria de análise para a modalidade a distância. Desta forma, em 2009, o SINAES passou a ter em vigor treze Instrumentos de Avaliação, entre estes, um Instrumento específico para Avaliação de Autorização de Curso de Medicina, sem, entretanto, o respectivo Instrumento de Avaliação de Reconhecimento de Curso. Também, deste modo pode-se supor que nos processos de reconhecimentos do curso, deveria ser utilizado o Instrumento para Reconhecimento de Cursos de Graduação, Bacharelados e Licenciaturas.



Observe-se que enquanto uma instituição recebia uma Comissão do MEC para autorização de um Curso de Medicina e era avaliada com base em determinados indicadores de qualidade, outra instituição recebia outra Comissão do MEC para reconhecimento de um Curso de Medicina e era avaliada com base em indicadores de qualidade muito diferentes. Para autorização havia indicadores específicos, como “Integração com o sistema local e regional de Saúde e o SUS” (Instrumento de Avaliação de Autorização de Cursos de Medicina, 2008), enquanto que para reconhecer o Curso a integração não era exigida, pois não constava no Instrumento de Reconhecimento dos Cursos de Bacharelado e Licenciatura em vigor nessa época. O mesmo aplica-se à eventual Avaliação de Renovação de Reconhecimento. Portanto, houve por algum tempo exigência maior para a Autorização do Curso de Medicina do que para o seu Reconhecimento. O Instrumento de Avaliação específico para o Reconhecimento do Curso de Medicina foi aprovado dois anos depois, portanto, em setembro de 2010.

Durante o ano de 2010, foram disponibilizados no sítio eletrônico do Inep outros quatorze Instrumentos de Avaliação, sofrendo inúmeras alterações no decorrer do ano, não havendo mais a publicação das respectivas Portarias de aprovação naquele sítio, no link legislação e normas. A maior dificuldade encontrada pelos gestores educacionais, mantenedores, dirigentes, coordenadores de curso e pesquisadores institucionais, foi identificar o Instrumento de Avaliação a ser utilizado pela Comissão de Avaliadores a ser empregado na instituição e para aquele tipo de avaliação.

Rodrigues (2011: p. 7) ao fazer a apresentação do Volume 22 dos cadernos da ABMES, destaca que:

Os autores [Castro, Giuntini, Lima] observam, de um lado, que o uso de indicadores considerados mais apropriados, altera significativamente as diferenças entre público e privado. Ou seja, ‘as medidas estatísticas escolhidas pelo MEC mostram o setor privado sob luzes mais desfavoráveis’. De outro, reconhecem e destacam o papel importante do Inep/MEC na criação, manutenção e desenvolvimento de um sistema de avaliação único no mundo, fato que coloca o Brasil em uma situação privilegiada para estimular e calibrar os seus cursos de graduação. No entanto, observam que ‘um sistema como esse não nasce perfeito e leva muito tempo para eliminar as arestas existentes’.

Os Instrumentos de Avaliação eram, simplesmente, substituídos por outros com data mais recente ou eram incluídos no sítio do Inep, na sequência cronológica, conforme segue:

Em fevereiro de 2010, foi divulgado o Instrumento de Avaliação para Reconhecimento de Cursos Superiores de Tecnologia, modalidade presencial, substituindo o Instrumento até então vigente de 2009. No mês de março, sem qualquer comunicação ou publicação oficial, esse Instrumento foi substituído por outro, passando a valer, portanto, o Instrumento de março de 2010.

No mês de agosto de 2010, foram divulgados outros quatro Instrumentos: de Autorização de Cursos de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, na modalidade presencial; Retificação do Instrumento de Avaliação para Reconhecimento de Cursos de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, na modalidade presencial; Revisão do Instrumento de Avaliação para Autorização de Curso Superior de Tecnologia, na modalidade presencial; e Aprovação do Instrumento de Avaliação para Reconhecimento do Curso de Pedagogia, na modalidade presencial, sem uma portaria específica validando qualquer desses instrumentos.

Dos quatro novos instrumentos divulgados no sítio eletrônico do INEP, em agosto de 2010, três deles substituíram: o Instrumento de Avaliação para Autorização de Cursos de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, modalidade presencial, de 2007; o Instrumento de Avaliação para Reconhecimento de Cursos de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, de 2009; e o Instrumento de Avaliação para Autorização de Curso Superior de Tecnologia, de 2008.

No mês de setembro de 2010, foram divulgados sete Instrumentos de Avaliação: Revisão do Instrumento de Avaliação para Reconhecimento de Cursos de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, presumindo-se na modalidade presencial; Revisão do Instrumento de Avaliação para Renovação de Reconhecimento de Cursos de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, na modalidade presencial; Revisão do Instrumento de Avaliação para Autorização de Curso de Direito, modalidade presencial; atualização do Instrumento de Avaliação para Credenciamento de Instituições de Educação Superior (Faculdades), modalidade presencial; Aprovação do Instrumento de Avaliação para Reconhecimento de Curso de Medicina, modalidade presencial; Aprovação do Instrumento de Avaliação para Reconhecimento de Cursos de Graduação, na modalidade a distância; e Revisão do Instrumento de Avaliação Externa para Recredenciamento de Instituições de Educação Superior, nas modalidades presencial e a distância.



Dos sete instrumentos novos divulgados no sítio eletrônico do Inep no mês de setembro de 2010, cinco deles substituíram: o Instrumento de Avaliação para Reconhecimento de Cursos de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, de agosto de 2010; o Instrumento de Avaliação para Renovação de Reconhecimento de Curso de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, de 2008; o Instrumento de Avaliação para Autorização de Curso de Direito, de 2008; o Instrumento de Avaliação para credenciamento de novas Instituições, de 2008; e o Instrumento de Avaliação para Recredenciamento de Instituições, de 2006.

Em outubro de 2010 foi divulgada a Revisão do Instrumento de Avaliação de Autorização de Curso de Medicina, modalidade presencial, substituindo o Instrumento de 2008.

Portanto, foram revogados onze Instrumentos de Avaliação no decorrer do ano de 2010 e, ao final, dezesseis (16) estavam em vigor.

O ano de 2010 foi o ano mais confuso do Sinaes em virtude dos inúmeros e diferentes Instrumentos de Avaliação, pois à medida que os Instrumentos eram divulgados no sítio eletrônico do Inep, os gestores procuravam estudá-los e entender se substituíam os anteriores ou se a próxima Comissão ainda utilizaria o anterior. Não raras vezes, o Instrumento foi disponibilizado com referência a um determinado mês de publicação e em sua capa de identificação havia referência sobre mês ou até sobre meses anteriores.

Frauches (2014), ao elaborar o documento Sinaes – avanços e desafios na avaliação da educação superior, afirma que “As práticas efetivamente implantadas não correspondem à concepção original do Sinaes” (p. 66). Esta afirmação é motivada pela instabilidade gerada nas instituições privadas de educação superior na condução dos processos de avaliação externa.

Talvez por conta de tamanha confusão e diversidade de Instrumentos de Avaliação para os diversos tipos de Avaliação, em 27 de setembro de 2010, foi oficializada, por recomendação da Conaes, com a Portaria Inep n.º 386, a Comissão de Revisão dos Instrumentos de Avaliação dos Cursos de Graduação e Instituições de Educação Superior, para operacionalização do Sinaes, composta por: Ana Maria Ferreira de Mattos Retti – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC; Celso Spada – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC; Claudia Maffini Griboski – INEP, UFRGS, SETEC/MEC e UDESC; Francisco Fechine Borges – Instituto Federal da Paraíba – IFPB; Gilberto Dias da Cunha – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS; Hélio Chaves Filho – Secretaria de Educação a Distância – SEED/MEC; Luiz Paulo Mendonça Brandão – Instituto Militar de Engenharia – IME; Marcelo Feres – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológico – SETEC/MEC; Mario César Barreto Moraes – Universidade Estadual de Santa Catarina; Marlis Morosini – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS; Miriam Stassum dos Santos – Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais – CEFET-MG; Paulo Roberto Wollinger – Secretaria de Educação Superior – SESu/MEC; Suzana Schwerz Funghetto – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP; e, Vitor Francisco Schuch Júnior – Universidade Federal de Santa Maria – UFSM.

Esta Comissão estava vinculada à Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES), do Inep, e tinha, dentre outras atribuições, propor o aprimoramento dos Instrumentos de Avaliação dos Cursos de Graduação e Instituições de Educação Superior, por meio de discussões conjuntas com a SESu, Secretaria de Educação Tecnológica (SETEC) e Inep, formulando proposta à Conaes, até 26 de novembro de 2010, portanto, em sessenta dias.

Franco (2012), ao narrar a “história vivida” do processo de institucionalização do Sinaes relembra:

O instrumento de avaliação de instituições era a grande novidade, mas se inspirava nos instrumentos utilizados para credenciamento de novas instituições. Um desafio importante era contemplar as dez dimensões avaliativas determinadas pela Lei e ao mesmo tempo definir o que se aproveitaria dos instrumentos e dos sistemas já existentes. Foi criado um grupo com integrantes da Conaes, do Inep, além de consultores externos, para a elaboração do referido instrumento. Não foi tarefa fácil, pois como é comum afirmar-se na literatura sobre avaliação, todos propõem a qualidade, mas não há unanimidade na concepção do que seja qualidade (p. 14).

Quase um ano depois, em 1º de junho de 2011, o Inep publicou uma Nota Técnica com o resultado da reformulação dos Instrumentos realizada pela Comissão. A reformulação dos Instrumentos partiu de uma padronização inicial dos doze Instrumentos de Avaliação dos Cursos de Graduação, com a justificativa de que eles apresentavam diferentes critérios de análise.



Os Instrumentos de Avaliação Institucional, ou seja, o Instrumento de Avaliação de Credenciamento de Instituições de Educação Superior (Faculdades), na modalidade presencial, o Instrumento de Credenciamento Institucional para Oferta da Modalidade de Educação a Distância, o Instrumento de Polo de Apoio Presencial para Educação a Distância e o Instrumento de Avaliação Externa para Recredenciamento de Instituições de Educação Superior nas modalidades presencial e a distância não foram objeto de análise da Comissão.

Os Instrumentos resultantes da padronização foram os seguintes:

- a) Instrumento de Avaliação de Curso de Graduação, Bacharelado, Licenciatura e Tecnológico – Presencial e EAD – Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento;
- b) Instrumento de Avaliação de Curso de Graduação em Direito – Presencial e EAD – Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento; e
- c) Instrumento de Avaliação de Curso de Graduação em Medicina – Presencial e EAD – Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento.

De acordo, ainda, com a Nota Técnica, foram estabelecidas as seguintes regras para o período de transição dos instrumentos vigentes (de 2010 e de 2011):

- a) todos os processos que estiverem na fase INEP/AVALIAÇÃO aguardando preenchimento de formulário eletrônico de avaliação (FE) terão seus formulários disponibilizados conforme os novos instrumentos;
- b) os processos que possuem formulários de avaliação preenchidos nos instrumentos anteriores serão avaliados segundo os padrões estabelecidos nos instrumentos em que foram preenchidos. Portanto, não se adequando aos instrumentos reformulados (Nota Técnica: 2011).

Em 2011, contando todos os Instrumentos de Avaliação listados como vigentes no ano de 2010, em número de 16, somados aos três novos Instrumentos padronizados, o Brasil tinha para a Avaliação da Educação Superior dezenove Instrumentos de Avaliação. Importa destacar que as aprovações de novos instrumentos não revogavam automaticamente os anteriores uma vez que estes carregavam processos vinculados. Os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento costumam ser demorados e, em 2011 se arrastavam por anos, exigindo a multiplicidade e sobreposição dos vários instrumentos de avaliação.

Em 13 de dezembro de 2011, foi editada a Portaria n.º 1.741, que aprovou, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação nos graus de Tecnólogo, Licenciatura e Bacharelado, para as modalidades: presencial e a distância, do Sinaes.

O Inep substituiu no sítio eletrônico os três Instrumentos padronizados por um único, chamado *Indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação nos graus de Tecnólogo, de Licenciatura e de Bacharelado, para as modalidades: presencial e a distância, do Sinaes*. Não houve dessa vez qualquer Nota Técnica ou explicativa sobre a vigência ou período de transição dos três Instrumentos anteriores. O Instrumento, publicado em substituição àqueles três excluídos, correspondente à Portaria publicada em dezembro de 2011, teve como data de criação na capa do seu documento o mês de fevereiro de 2012, ou seja, dois meses após a sua aprovação.

Entre todas as medidas intempestivas, sem subsídios legais e menos ainda de informação para as instituições que ficam submetidas ao poder público, destaca-se o fato que o Sinaes possuía concomitantemente, em vigor, dois Instrumentos de Avaliação para Reconhecimento dos Cursos Superiores de Tecnologia, um de 2009 e outro de 2010, sem nenhuma justificativa para tanto.

Lemos, Ferreira e Tenório (2011) lembram que:

a gestão de Instituições de Educação Superior privadas, no Brasil, precisa ser compreendida a partir de três determinantes fundamentais: um primeiro, relativo ao ambiente interno das IES ... um segundo resultante do ambiente competitivo decorrente da ampliação do número de IES privadas ... e um terceiro, resultante da regulação governamental expressa nas normatizações legais que definem o processo de autorização para funcionamento das IES (Credenciamento da IES e autorização de cursos de graduação) e fazem o seu acompanhamento mediante avaliações regulares para reconhecimento de cursos e recredenciamento, o que é feito a partir de parâmetros de qualidade expressos em dimensões e indicadores que são periodicamente verificados em termos de seu cumprimento



e alcance. Esses determinantes demonstram a complexa tarefa de compreender os processos de gestão das IES privadas cuja diferenciação é uma das suas principais características. Nesse cenário, tomar decisões quanto ao projeto institucional não é tarefa fácil (p. 8).

No mês de maio de 2012, outro Instrumento de Avaliação foi divulgado no sítio eletrônico do Inep, em substituição ao divulgado com data de fevereiro, sem qualquer publicação de Portaria de aprovação ou Nota Técnica por parte do instituto.

Assim considerando, o Sinaes terminou o segundo ciclo avaliativo (2010-2012) com cinco Instrumentos de Avaliação em vigor.

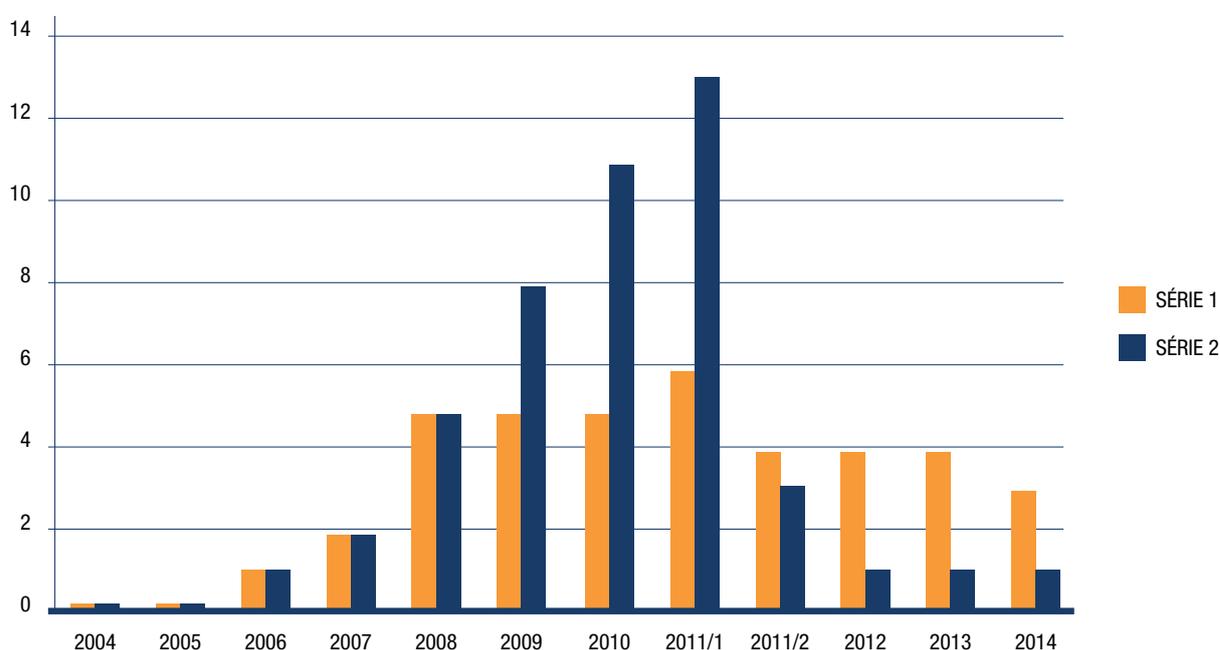
Em 2013 e 2014, houve a revisão dos instrumentos de avaliação institucional externa. E, diferente das demais revisões, foi publicada no site do Inep, em fevereiro de 2013, a Nota Técnica n.º 08/2013, disponibilizando a proposta de instrumento para apreciação pública e envio de sugestões por formulário eletrônico.

Tal reformulação propôs a padronização dos instrumentos de avaliação institucional externa, subsidiando os processos de credenciamento e recredenciamento das instituições de educação superior e, ainda, os processos de transformação de organização acadêmica, ou seja, de faculdade para centro universitário e de centro universitário para universidade.

Ao publicar a Portaria n.º 92/2014, o Inep divulgou a Nota Técnica n.º 14/2014, com o objetivo de uniformizar o entendimento sobre os Indicadores do Instrumento de Avaliação Institucional Externa e o ano de 2014 encerrou a padronização dos instrumentos de avaliação do Sinaes existentes para a modalidade presencial, fechando o período com apenas um instrumento para os cursos de graduação e um instrumento de avaliação institucional externa, permanecendo em vigor, no entanto, dois instrumentos específicos para o EaD.

Ao identificar o histórico dos Instrumentos de Avaliação do Sinaes, ficou evidente o movimento de implantação desses Instrumentos, conforme demonstrado no Gráfico 1.

Gráfico 1. Instrumentos SINAES



Fonte/ Elaborado com base nos dados da Pesquisa.

O resultado aponta o caminhar do Inep de volta à padronização dos instrumentos e seus indicadores de qualidade. O Sinaes teve início com a crença de que os indicadores de qualidade delimitados eram válidos e refletiam o conceito de qualidade para qualquer curso de graduação, fosse ele um Bacharelado, uma Licenciatura ou um Tecnólogo. Independentemente do tipo de curso, ainda que presencial ou a distância, o número de professores com titulação de



mestre ou de doutor deveria ser idêntico para qualquer tipo de curso, o número de professores contratados em regime de tempo integral ou parcial também deveria ser o mesmo, enfim, um indicador de qualidade para o corpo docente indicando a qualidade de um determinado curso, deveria ser o mesmo para qualquer outro.

O mesmo valia para o tipo de processo de regulação pelo qual o curso estivesse sujeito. Se o processo fosse de autorização ou de reconhecimento, ou ainda de renovação de seu reconhecimento, o indicador de qualidade deveria ser igual. Utilizando o mesmo exemplo de indicador do corpo docente, o número de professores com titulação de mestre ou de doutor deveria ser o mesmo, para criação do curso ou quando do seu reconhecimento ou renovação de reconhecimento.

Frauches (2014) aponta concretamente a dificuldade vivida pelas instituições ao destacar:

Um exemplo prático: uma Faculdade de Direito, que tenha só o curso de graduação em direito, pode ser credenciada ou recredenciada somente com professores especialistas, sem a existência, em seu corpo docente, de mestres ou doutores, em respeito à sua identidade institucional. Mas o curso de graduação em direito, dessa mesma faculdade, jamais será autorizado ou reconhecido sem, pelo menos, 30% de mestres e doutores – com, no mínimo, 10% de doutores do total dos docentes do curso. Caso seja uma Faculdade de Medicina, com um curso de Medicina, a situação será muito pior, como se comprova nos critérios de análise do instrumento de avaliação de cursos transcritos acima. A IES será penalizada, de qualquer maneira. O CPC exige 20% de doutores no curso e o IGC, construído com base na média ponderada do CPC, embora marginais à Lei do Sinaes, é tomado pelo MEC como indicador de qualidade institucional de qualquer tipo de organização acadêmica: faculdade, centro universitário e universidade. Desrespeita-se duplamente a Lei. (p. 73)

No entanto, à medida que os instrumentos foram revisados a fim de atender às peculiaridades dos cursos e dos processos – de autorização, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento – os indicadores se modificaram e passaram à incoerência entre si. O mesmo indicador de corpo docente tinha critérios de análise diferentes quando da autorização do curso, do reconhecimento e da renovação de reconhecimento do curso.

É importante considerar que, quando um instrumento de avaliação era implantado para um curso e um tipo de processo, como no caso da autorização, outro instrumento para o mesmo curso, embora para outro tipo de processo – o reconhecimento, por exemplo – continuava em vigor com critérios diversos de avaliação, tornando-os incoerentes entre si, quando analisados no contexto.

Um exemplo concreto foi a configuração do Professor em Tempo Parcial, cuja evolução desta categoria de análise, nos Instrumentos de 2010, 2011 e 2012, foi esta, apresentada no Quadro 1.

Quadro 1: Configuração do professor em tempo integral

Instrumento de Avaliação para Reconhecimento de Cursos de Graduação Bacharelados e Licenciaturas, presencial e a distância (2010)	Instrumento de Avaliação de Curso de Graduação, Bacharelado, Licenciatura e Tecnológico – Presencial e EAD – Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento (2011)	Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação, Bacharelado, Licenciatura e Tecnológico, nas modalidades presencial e a distância, para Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento de Curso (2012)
Docentes em Tempo Parcial: Docentes contratados com doze (12) ou mais horas semanais de trabalho, na mesma instituição, nelas, reservados, pelo menos, 25% do tempo para estudos, planejamento, avaliação e orientação de alunos.	Docentes em Tempo Parcial: Docentes contratados com 20 horas semanais de trabalho na mesma instituição, nelas, reservados pelo menos 25% do tempo para estudos, planejamento, avaliação e orientação de alunos.	O regime de trabalho em tempo parcial é definido pela Portaria Normativa 40, consolidada em 29 de dezembro de 2010. Na Portaria Normativa 40/2007, Consolidada, Docente em Tempo Parcial é aquele contratado, atuando com 12 horas ou mais horas semanais de trabalho na mesma instituição, reservado pelo menos 25% do tempo para estudos, planejamento, avaliação e orientação de estudantes.

Fonte/ Elaborado com base nos Instrumentos de Avaliação de Cursos de 2010, 2011 e 2012 do SINAES.



Estes Indicadores interferem diretamente na forma de contratação e na atribuição de aulas e atividades aos professores, podendo ser realizada de maneira desordenada dentro da instituição.

Em 24 de abril de 2014, Frauches postou no blog da ABMES o questionamento em relação aos acertos e desacertos do Sinaes afirmando que a “aplicação da Lei do Sinaes, pelo Ministério da Educação, tem apresentado distorções que têm prejudicado uma avaliação criteriosa da sua implantação, nesses dez anos de existência”, pontuando como exemplo que o compromisso da avaliação institucional “É desrespeitado o inciso III, do art. 2.º, que diz: “O Sinaes, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e desempenho dos estudantes, deverá assegurar: [...] o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos”, apresentando como exemplo concreto o “confronto entre o instrumento de avaliação institucional e o de avaliação de cursos de graduação, aprovados pela Conaes e adotados pelo Inep”, no que se refere ao regime de trabalho e titulação do corpo docente.

A padronização realizada no final do segundo ciclo avaliativo do Sinaes, período 2010-2012, e no terceiro ciclo avaliativo, 2013-2015, aponta um esforço do MEC nessa sistematização, na concepção inicial de implantação do Sinaes, no sentido de que o mesmo indicador de qualidade deve ser aplicado a qualquer tipo de curso de graduação em qualquer momento regulatório.

O Inep, por meio de seus responsáveis, reconheceu a necessidade da revisão dos instrumentos e afirmou ter envidado esforços para atualizar os Instrumentos de Avaliação de Cursos, de acordo com as peculiaridades dos cursos, se Bacharelados, Licenciaturas ou Superiores de Tecnologia, chegando à especificidade de alguns cursos, como Medicina, Direito e Pedagogia, bem como à especificidade de cada processo de avaliação, para autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento do curso.

Vale lembrar, também, a caminhada realizada pelo Inep, de detalhamento e posterior padronização dos indicadores de qualidade dos cursos de graduação. Isso poderia caracterizar o amadurecimento da avaliação na educação superior ou o reconhecimento de que a proliferação de instrumentos de avaliação não asseguraram o respeito à diversidade institucional, como também não contribuíram para a melhoria da qualidade da educação superior, ou ainda, os instrumentos de avaliação externa não têm desvelado as condições de oferta quer das instituições, quer dos cursos. O Sinaes é muito novo no sistema educacional, fechando o terceiro ciclo avaliativo, no período de 2013-2015.

Esta caminhada pode ser classificada em três fases:

- a) **2006 à 2007 – Fase de Implantação** – tratando-se, predominantemente, de uma avaliação qualitativa, mais subjetiva, com a aprovação dos primeiros instrumentos;
- b) **2008 à 2010 – Fase de Detalhamento** – tratando-se de uma avaliação mais objetiva, com predominância de indicadores quantitativos, com Instrumentos específicos para cada tipo de Processos de Avaliação; e
- c) **2011 à 2014 – Fase de Padronização** – equilíbrio entre a objetividade e a subjetividade, com o esforço para a padronização dos Instrumentos para todos os tipos de Avaliação.

Os processos de avaliação, a partir de 2015, passam a ser instruídos a partir dos novos instrumentos padronizados, o que indica uma nova fase que pode ser chamada de reforçando a ideia inicial do Sinaes de indicadores de avaliação padronizados e únicos.

Considerações finais

Uma vez que a avaliação tem, entre outros, o propósito de melhorar a qualidade da educação superior nacional e os instrumentos de avaliação expressam uma qualidade, em cinco níveis, pode-se presumir a utilização do termo “qualidade” como se ele encerrasse uma condição autorreferenciada que indica um valor e atende a condições/padrões materiais considerados, por quem fala, como desejáveis. Lembram Morosini et al (2016), ao apresentarem os esforços para a construção de indicadores avaliativos capazes de diagnosticar a qualidade da educação superior, considerado este um conceito complexo, polissêmico e multirreferenciado, destacam que com o propósito de esclarecer



a reflexão sobre a qualidade da educação superior e dos possíveis indicadores que podem orientar sua avaliação, procuramos olhar o fenômeno contextualizando o cotidiano de nossas práticas acadêmicas e os discursos nela produzidos. Não há dúvida de que o conceito de qualidade sofre o impacto da regulação decorrente das políticas educacionais e da representação da sociedade, com especial destaque ao que se manifesta nos meios de comunicação social. Entretanto, é preciso destacar que a cultura acadêmica é também um importante fator a determinar compreensões da qualidade da educação superior (p. 15).

Entretanto, a qualidade da educação superior brasileira, hoje, é medida a partir dos indicadores estabelecidos pela avaliação do sistema que busca responder às exigências dos indicadores transnacionais.

Fávero e Sguissardi (2012) ao discutirem a qualidade diante dos desafios da expansão da educação superior no Brasil que se dá em um modelo mercantil, com aporte do capital estrangeiro e comprometido com o lucro, entendem que são grandes os entraves para “se estabelecer no caso brasileiro a relação quantidade/qualidade como parte de um processo que inclua um projeto de universidade que se autorrenova e aperfeiçoa indefinidamente” (p. 83).

Os autores mencionados destacam que o conceito da qualidade é polissêmico, por carregar vários significados, construído socialmente, uma vez que a qualidade tem uma íntima relação com as políticas públicas educacionais, as práticas institucionais e institucionalizadas; multirreferenciado, uma vez que depende de contextos políticos, sociais, culturais e institucionais; complexo na medida em que envolve aspectos qualitativos e quantitativos; valorativo uma vez que atribui um valor quando define o que é qualidade; transnacional, pois as discussões acerca da qualidade estão presentes em todos os sistemas de educação, buscando, inclusive estabelecer padrões e indicadores internacionais; e instrumental na medida em que a qualidade passa a ser medida por meio de instrumentos com pesos e valores, lembrando que estas concepções são postas pelas políticas públicas de educação e avaliação da educação superior, alicerçadas em indicadores pontuados pelos critérios estabelecidos, capazes de atribuir uma nota às instituições, possibilitando o ranqueamento e com isto a comparação.

Neave (2014) ao lembrar o indispensável cuidado em “atualizar e refinar seus pontos de vista” relacionados ao ensino superior e, portanto, ao reconsiderar o que chama de sua “obsessão... em dissecar o Estado Avaliador” (p. 1), acredita que nestas duas últimas décadas apresenta uma evolução no que se refere ao seu campo operacional, isto é “the ways it monitors the performance, quality and responsiveness of higher education” (formas de monitoria do desempenho, qualidade e capacidade de resposta do ensino superior, em tradução livre) e, “its definitional framework within the national polity” (seu quadro de definição na política nacional, tradução livre) (p. 1). Ponderando que se trata de uma “encenação a priori”, aponta que a Homogeneidade Legal expressa a intenção do legislador, ao estabelecer os meios pelos quais os objetivos propostos devem ser abordados e em que estrutura deverá ser organizado. A Homogeneidade Legal concentra seus esforços em acompanhar a “saída”, pois, ao anunciar um quadro de definições no qual a qualidade é avaliada a partir do desempenho, eficiência, em uma perspectiva empresarial, obriga as instituições a se adequarem a estes padrões e cabe ao “Estado Avaliador” verificar em que medida essas metas foram cumpridas. Os instrumentos de avaliação assumem a responsabilidade de verificar se e como as Instituições estão respondendo aos critérios estabelecidos como indicadores de qualidade.

Uma retrospectiva na trajetória dos Instrumentos de Avaliação de Cursos de Graduação no âmbito do Sinaes, permite encontrar 26 edições, de 2006 a 2012 e, fazendo o mesmo percurso com os Instrumentos de Avaliação Institucional Externa, encontram-se sete edições, de 2006 a 2014 – dados já mencionados anteriormente e que estão demonstrados no Quadro 2.



Quadro 2. Instrumentos de avaliação do SINAES

Atos Autorizativos (de entrada)			Atos Regulatórios		Específicos EaD
Credenciamento de IES	Autorização de Curso	Reconhecimento de Curso	Renovação de Reconhecimento de Curso	Recredenciamento de IES (Avaliação Externa)	
2007 Credenciamento de novas Instituições de Educação Superior (REVOGADO pelo Instrumento de setembro de 2010).	2007 Autorização de Cursos de Graduação, Bacharelados e Licenciaturas, exceto Medicina e Direito (SUBSTITUÍDO pelo Instrumento de agosto de 2010).	2006 Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento dos Cursos de Graduação, Bacharelados, Licenciaturas e Tecnólogos, nas modalidades presencial e a distância (REVOGADO em 2008).			2008 Credenciamento Institucional para Oferta da Modalidade de Educação a Distância.
		2009 Reconhecimento de Cursos de Graduação, Bacharelados e Licenciatura, presencial (REVOGADO em Agosto de 2010).	2008 Renovação de Reconhecimento de Curso de Graduação, presencial e a distância (REVOGA o Instrumento Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento de 2006). (REVOGADO pelo Instrumento de setembro de 2010).	2006 Recredenciamento das Instituições (REVOGADO em setembro de 2010).	2008 Credenciamento de Pólo de Apoio Presencial para Educação a Distância.
-	2010 (Agosto) Autorização de Cursos de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, na modalidade presencial (REVOGA o Instrumento de 2007 - REVOGADO pelo Instrumento de 2012)).	2010 (Agosto) Reconhecimento de Cursos de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, na modalidade presencial (REVOGA o Instrumento de 2009). (REVOGADO pelo Instrumento de setembro de 2010)	2010 (Setembro) Renovação de Reconhecimento de Cursos de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, presencial (REVOGA o Instrumento de agosto de 2008 - REVOGADO pelo Instrumento de 2012)).	-	2008 Autorização de Curso para Oferta na Modalidade a Distância.
		2010 (Setembro) - Reconhecimento de Cursos de Graduação, Bacharelado e Licenciatura, presencial e a distância (REVOGA o Instrumento de agosto de 2010 - (REVOGADO pelo Instrumento de 2012).			2010 (Setembro) – Reconhecimento de Cursos de Graduação, na modalidade a distância
	2008 Autorização de Curso de Medicina (SUBSTITUÍDO em outubro de 2010).	2010 (Setembro) Reconhecimento de Curso de Medicina, modalidade presencial (REVOGADO pelo Instrumento de 2012).			



Atos Autorizativos (de entrada)			Atos Regulatórios		Específicos EaD
Credenciamento de IES	Autorização de Curso	Reconhecimento de Curso	Renovação de Reconhecimento de Curso	Recredenciamento de IES (Avaliação Externa)	
	2008 Autorização de Curso de Medicina (SUBSTITUÍDO em outubro de 2010).	2010 (Setembro) Reconhecimento de Curso de Medicina, modalidade presencial (REVOGADO pelo Instrumento de 2012).			
	2010 (Outubro) - Autorização de Curso de Medicina, modalidade presencial (REVOGADO pelo Instrumento de 2012)	2009 Reconhecimento de Cursos de Direito, presencial (REVOGADO pelo Instrumento de 2012).			
	2008 Autorização de Curso de Direito (SUBSTITUÍDO pelo Instrumento de setembro de 2010).				
	2010 (Setembro) Autorização de Curso de Direito, na modalidade presencial (REVOGA o Instrumento de 2008 - REVOGADO pelo Instrumento de 2012)).				
	2008 Autorização de Cursos Superiores de Tecnologia (SUBSTITUÍDO em agosto de 2010).	2009 Reconhecimento de Cursos Superiores de Tecnologia, presencial (REVOGADO em Fevereiro de 2010).			
2010 (Setembro) Credenciamento de Instituições de Educação Superior (Faculdades), modalidade presencial (REVOGA o Instrumento de 2007 – REVOGADO pelo Instrumento de 2014).	2010 (Agosto) Autorização de Curso Superior de Tecnologia, na modalidade presencial (REVOGA o Instrumento de 2008 - (REVOGADO pelo Instrumento de 2012).	2010 (Fevereiro) Reconhecimento de Cursos Superiores de Tecnologia, na modalidade presencial (REVOGADO em Março de 2010).		2010 (Setembro) Recredenciamento de Instituições de Educação Superior, nas modalidades presencial e a distância (REVOGA o Instrumento de 2006 – REVOGADO pelo Instrumento de 2014).	



Atos Autorizativos (de entrada)			Atos Regulatórios		Específicos EaD
Credenciamento de IES	Autorização de Curso	Reconhecimento de Curso	Renovação de Reconhecimento de Curso	Recredenciamento de IES (Avaliação Externa)	
2010 (Setembro) Credenciamento de Instituições de Educação Superior (Faculdades), modalidade presencial (REVOGA o Instrumento de 2007 – REVOGADO pelo Instrumento de 2014).	2010 (Agosto) Autorização de Curso Superior de Tecnologia, na modalidade presencial (REVOGA o Instrumento de 2008 - (REVOGADO pelo Instrumento de 2012).	2010 (Fevereiro) Reconhecimento de Cursos Superiores de Tecnologia, na modalidade presencial (REVOGADO em Março de 2010).	-	2010 (Setembro) Recredenciamento de Instituições de Educação Superior, nas modalidades presencial e a distância (REVOGA o Instrumento de 2006 – REVOGADO pelo Instrumento de 2014).	-
		2010 (Março) Reconhecimento de Cursos Superiores de Tecnologia, na modalidade presencial (REVOGA o Instrumento de fevereiro de 2010 - (REVOGADO pelo Instrumento de 2012).			
-	-	2010 (Agosto) Reconhecimento de Curso de Pedagogia, na modalidade presencial (REVOGADO pelo Instrumento de 2012).	-	-	-
	2012 – Maio - Avaliação de Cursos de Graduação – Presencial e EAD – Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento (Revoga todos os instrumentos de 2010 – Substituído pelo Instrumento de 2015).				
2014 - Agosto Instrumento de Avaliação Institucional Externa – Subsídios os Atos de Credenciamento, Recredenciamento e Transformação de Organização Acadêmica – Presencial (REVOGA os instrumentos de 2010).				2014 - Agosto Instrumento de Avaliação Institucional Externa – Subsídios os Atos de Credenciamento, Recredenciamento e Transformação de Organização Acadêmica – Presencial (REVOGA os instrumentos de 2010).	
	2015 – Agosto Avaliação de Cursos de Graduação – Presencial e a Distância (Substituído o instrumento de 2012).				

Fonte/ Elaborado com base nos dados da Pesquisa.

Legenda/ identificados em vermelho = instrumentos revogados; identificados em preto = instrumentos em vigor.



A criação de tantos instrumentos pode sugerir uma preocupação do MEC no que se refere às constantes atualizações, chegando à especificidade de alguns cursos, como Medicina, Direito e Pedagogia, bem como à especificidade de cada processo de avaliação, para autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento do curso. No entanto, esta preocupação tornou o processo avaliativo muito confuso e de certa maneira desorganizado.

A objetividade ou subjetividade da avaliação, bem como a padronização ou não dos instrumentos de avaliação, foi uma das principais críticas dos gestores das instituições de ensino, com o que concorda Preedy (2006), ao afirmar que “as medidas quantificáveis tendem a expulsar as dimensões menos quantificáveis de desempenho, e que a essência da qualidade educacional não pode ser capturada por tais medidas, seja de forma absoluta ou sozinha” (p. 65).

Ainda como referência Preedy (2006), as “medidas quantificadas e padronizadas são muito mais fáceis de tratar de forma comparativa, e a comparação externa é uma dimensão importante da responsabilidade final em educação” (p. 65).

A padronização que teve início no final do segundo ciclo avaliativo do SINAES parece indicar que o MEC faz um esforço no sentido de volta à concepção inicial de implantação do Sinaes, acreditando que o indicador de qualidade deve ser aplicado a qualquer tipo de curso de graduação e em qualquer momento regulatório, sem considerar as imensas diferenças institucionais do sistema de educação superior brasileiro.

Assim, cabe questionar se a padronização atualmente em curso está correta, uma vez que, avaliar com o mesmo peso e medida uma Universidade com mais de 30 cursos e com um corpo docente expressivo e uma Faculdade com apenas 3 cursos e com um corpo docente menor, parece indicar que uma das duas instituições será prejudicada. Questiona-se também se, no cenário atual, é possível encontrar o mesmo número de professores doutores no interior do Norte do Brasil e no Sudeste. Outra questão preocupante é usar a mesma medida de Doutores para os Cursos Bacharelados e de Licenciatura deve ser usada para os Cursos Superior de Tecnologia, sabendo que são cursos de naturezas muito diferentes. As Licenciaturas com o compromisso de formar os professores da educação básica nacional e os cursos superiores de tecnologia, com duração de 2 a 3 anos voltados exclusivamente para recortes muito pontuais do mercado de trabalho. São reflexões que devem ser consideradas quando das propostas de alterações no sistema de avaliação nacional para um país com a dimensão e diversidade que o Brasil possui.

O estudo aponta para uma necessária avaliação da avaliação, no sentido de examinar os instrumentos de avaliação, padronizados ou não, e encontrar caminhos para o acolhimento e respeito à diversidade institucional e os cuidados com a qualidade da educação superior exigem.

Entende-se que há muitos aspectos do Sinaes que precisam ser avaliados e reconhece-se que há uma significativa produção acadêmica em relação ao tema, entretanto questões como a recorrente mudança nos instrumentos e os impactos que tais medidas provocam nas instituições necessitam de reflexão.

Mesmo assim, pode-se admitir que o Sinaes, na medida em que organiza e sistematiza as políticas e práticas da avaliação, representou um avanço, pois o avaliado, as instituições de educação superior, passaram a conhecer os indicadores de qualidade estabelecidos pelo MEC, possibilitando a estas o planejamento prévio das ações que devem concretizar para assegurar uma avaliação positiva. O que é indispensável discutir é se tais resultados positivos significam melhora na qualidade da educação. O que se tem claro é que os resultados positivos alcançados pelas Instituições, a partir dos instrumentos de avaliação, quer nos momentos em que tinha um grande número, quer nos momentos de padronização, não servem como garantia para afirmarmos que tal processo tem assegurado a melhoria da qualidade da educação nacional.

Referências bibliográficas

Bertolin, R. C. (2009). Qualidade em Educação superior: da diversidade de concepções a inexorável subjetividade conceitual. *Avaliação*, 14(1), 127-149.

Bogdan, R. C.; Biklen, S. K. (1991). *Investigação qualitativa em educação*. Porto: Porto.



- Burlamaqui, M. G. B. (2008). Avaliação e Qualidade na Educação Superior: tendências na literatura e algumas implicações para o sistema de avaliação brasileiro. *Estudos em Avaliação Educacional*, 19(39). Recuperado de: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1422/1422.pdf>.
- Fávero, M. de L. de A. y SGUISSARDI, V. (2012, jan./abr.). Quantidade/qualidade e educação superior. *Revista Educação em Questão*, 42 (28), 61-88. Recuperado de: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/4053>
- Franco, S. R. K. (2012). O Sinaes em seu processo de implementação: desafios e perspectivas. *Revista Entre Ideias*, 1(2), 9-25.
- Frauches, C. da C. (2014). *Avanços e desafios na avaliação da educação superior*. Brasília: ABMES Editora. Recuperado de: https://abmes.org.br/arquivos/publicacoes/abmes_cadernos_29.pdf
- Haas, C. M. (2014). *A avaliação da educação superior no Brasil: sistema implementado pelo governo federal e uso dos seus resultados na gestão institucional*. Projeto de Pesquisa aprovado pela FAPESP. Processo n.º 2014/16209-9.
- Haas, C. M. (2016). *A avaliação da educação superior no Brasil: sistema implementado pelo governo federal e uso dos seus resultados na gestão institucional*. FAPESP - Processo nº 2014/16209-9 Relatório Final, mimeo.
- Lemos, I. dos S., Ferreira, R. A. y Tenório, R. (2011). *Usos dos resultados da avaliação institucional para a gestão universitária: o caso de uma IES privada*. XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais, Salvador, Universidade Federal Bahia.
- Marchelli, P. S. (2007). O sistema de avaliação externa dos padrões de qualidade da educação superior no Brasil: considerações sobre os indicadores. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em *Educação*, 15 (56), 351-372. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=399537953004>.
- Morosini, M. C.; Fernandes, C. M. B.; Leite, D., Franco, M. E. D. P., Cunha, M. I. Da Y Isaia, S. M. A.. (2016). A qualidade da educação superior e o complexo exercício de propor indicadores. *Revista Brasileira de Educação* 21(64). Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v21n64/1413-2478-rbedu-21-64-0013.pdf>
- Neave, G. (2014). *A few Impertinent Questions to Those who are engaged in selling the Family Silver: Prospects for the Evaluative State*. Recuperado de http://sigarra.up.pt/up/en/noticias_geral.noticias_cont?p_id=F638094035/GuyNeave.pdf
- Peixoto, M. (2011). Avaliação Institucional Externa no SINAES: Considerações sobre a Prática Docente. *Revista Avaliação*, 16(1), 11-36. Recuperado de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772011000100002.
- Pimenta, F. de C. R. (2013). *Os instrumentos de avaliação do SINAES: gestão e qualidade na perspectiva dos coordenadores de curso*. Dissertação, Mestrado em Educação, Universidade da Cidade de São Paulo, UNICID, São Paulo.
- Preedy, M., Glatter, R. y Levacic, R. (2006). *Gestão em educação: estratégias, qualidade e recursos*. [Trad. Por Gisele Klein, Artmed].
- Rodrigues, G. M. (2011). *Avaliação no ensino superior: acertos e derrapagens*. Brasília: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
- Rothen, J. C.; Barreyro, G. B. (2011). Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: “provão II” ou a reedição de velhas práticas? *Educação e Sociedade*, 32(114). Recuperado de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302011000100002
- Sousa, S., Zakia, M. y Bruno, L. (2008). Avaliação da educação superior: finalidades e controvérsias. *Revista Universidade e Sociedade*, 18(42), 195 – 204.



Fontes

Portaria n.º 300, de 30 de janeiro de 2006, do Ministério da Educação e do Desporto, (2006a). Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Brasília/ DF: Gabinete do Ministro, Recuperado de http://www.cmconsultoria.com.br/legislacao/portarias/2006/por_2006_300_MEC.pdf>

Portaria n.º 563, de 21 de fevereiro de 2006, do Ministério da Educação e do Desporto, (2006b). Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Brasília/ DF: Gabinete do Ministro, 2006b. Recuperado de http://www.cmconsultoria.com.br/legislacao/portarias/2006/por_2006_563_MEC.pdf

Portaria n.º 928, de 25 de setembro de 2007, do Ministério da Educação e do Desporto, (2007a). Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação para autorização de cursos de graduação, Bacharelados e Licenciaturas, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Recuperado de <http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo846.pdf>

Portaria n.º 1.016, de 30 de outubro de 2007, do Ministério da Educação e do Desporto, (2007b). Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação elaborado pelo INEP para credenciamento de novas Instituições de Educação Superior do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Recuperado de <http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo916.pdf>

Portaria n.º 474, de 14 de abril de 2008, do Ministério da Educação e do Desporto, (2008a). Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação para autorização de curso de graduação em Medicina no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Recuperado de <http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio16/arquivo1209.pdf>

Portaria n.º 840, de 04 de julho de 2008, do Ministério da Educação e do Desporto, (2008b). Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação para autorização de curso de graduação em Direito no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Recuperado de <http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo1269.pdf>.

Portaria n.º 1.081, de 29 de agosto de 2008, do Ministério da Educação e do Desporto, (2008c). Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Recuperado de <http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo1306.pdf>

Portaria n.º 1, de 05 de janeiro de 2009, do Ministério da Educação e do Desporto, (2009a). Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação para reconhecimento de cursos superiores de Tecnologia do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Recuperado de <http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo1348.pdf>>

Portaria n.º 2, de 05 de janeiro de 2009, do Ministério da Educação e do Desporto, (2009b). Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação para reconhecimento de cursos de graduação – Bacharelados e Licenciaturas do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Recuperado de <http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo1384.pdf>

Portaria n.º 3, de 05 de janeiro de 2009, do Ministério da Educação e do Desporto, (2009c). Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação para reconhecimento de cursos de graduação em Direito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Recuperado de <http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo1384.pdf>

Portaria n.º 386, de 27 de setembro de 2010, do Ministério da Educação e do Desporto, (2010). Designa a Comissão de Revisão dos Instrumentos de Avaliação dos Cursos de Graduação e Instituições de Educação Superior, para operacionalização do Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior. Recuperado de <http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo2778.pdf>>



Portaria n.º 1.741, de 13 de dezembro de 2011, do Ministério da Educação e do Desporto, (2011). Aprova, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação nos graus de tecnólogo, de licenciatura e de bacharelado para as modalidades: presencial e à distância, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Recuperado de http://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-1741-2011_234792.html

Portaria n.º 92/2014. Diário Oficial da União n.º 24 - Seção 1 - página 05. Aprova, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação Institucional Externa para os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação de organização acadêmica, modalidade presencial, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Disponível em: http://www.semesp.org.br/site/wp-content/uploads/2014/02/porINEP_n92_31_01.pdf

Nota Técnica, n.º 1 de junho de 2011, do INEP (2011). Reformulação dos instrumentos de avaliação dos cursos de graduação da educação superior para operacionalização do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Recuperado de <https://www.puc-campinas.edu.br/midia/arquivos/2012/mai/proavi---nota-tecnica---inepdaes---junho2011.pdf>.

Nota Técnica n.º 8 CGACGIES/DAES/INEP, de 25 de fevereiro de 2013, do INEP (2013). Reformulação dos instrumentos de avaliação institucional externa do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Recuperado de http://download.inep.gov.br/educacao_superior/sinaes/nota_tecnica/2013/NT_Instrumento_Institucional.pdf.

Nota Técnica n.º 14 – CGACGIES/DAES/INEP/MEC, de 7 de fevereiro de 2014, do INEP (2014). Instrumento de Avaliação Institucional Externa do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Recuperado de http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/nota_tecnica/2014/nota_tecnica_n14_2014.pdf

Lei Federal n.º 10.861, de 14 de abril de 2004 – Congresso Nacional (2004). Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm.

Datos de las Autoras

Prof. Dra. Celia Maria Haas

Docente e pesquisadora do Programa de Mestrado em Educação da UNICID. Doutora em Educação – Currículo pela PUC-SP, Mestre em Educação – História, Política, Sociedade – pela PUC-SP e Graduada em Pedagogia.

celiahaas1@gmail.com

Prof. Ms. Fernanda, de Cássia Rodrigues Pimenta

Docente e Assessora Jurídica-Educacional da Educatio – Assessoria e Consultoria Educacional. Mestre em Educação pela UNICID. Especialista em Gestão e Direito Educacional. Graduada em Direito pela Universidade São Francisco.

fernanda@educationet.com.br

Fecha de recepción: 6/9/2017

Fecha de aprobación: 16/10/2017

