

DESAFIOS DA AVALIAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

CHALLENGES OF EVALUATION IN HIGHER EDUCATION IN BRAZIL

Aparecida Dinalli

Doutora em Direito Político e Econômico. Professora Titular da Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP. E-mail: dinalli.contato@gmail.com

Aline Vanessa Zambello

Doutoranda em Ciência Política – Unicamp. E-mail: alinezambello@gmail.com

Convidadas

Doi: 10.5585/rdb.v16i7.646

RESUMO: A avaliação da educação superior é polêmica tanto no âmbito da graduação quanto no da pós-graduação. Isso porque diferentes são os critérios utilizados – e que nem sempre são consensuais na comunidade acadêmica – como também o são os recursos disponibilizados para a realização da avaliação. Em verdade, as normativas emitidas pelos Conselhos Nacional e Estadual de Educação são deveras relevantes no processo de avaliação. Dessa forma, buscamos identificar nesse trabalho a trajetória em torno das discussões e da legislação relativa à execução procedimental da avaliação, tanto na graduação quanto na pós-graduação e, com isso, fomentar uma discussão sobre os limites dos instrumentos utilizados atualmente que revelam novos desafios à avaliação. Para tanto, o presente artigo utilizar-se-á do método dedutivo, por meio de análises legislativas e doutrinárias.

Palavras-chave: Avaliação. Ensino Superior. Graduação. Pós-graduação.

ABSTRACT: The evaluation of higher education is controversial both at the undergraduate and postgraduate levels. This is because of the different criteria that are used – and not always consensual in the academic community – and also due to the resources available for the evaluation. In fact, the regulations issued by the National and State Councils of Education are relevant in this process. Thus we seek to identify in this work the trajectory around the discussions and the legislation regarding the procedural execution of the evaluation, both in undergraduate and postgraduate levels and thus stimulating a discussion about the limits of the currently used instruments that reveal new challenges in the evaluation. For this purpose, the present article shall use the deductive method, through legislative and doctrinal analyzes.

Keywords: Evaluation. Higher Education. Graduation. Postgraduate Studies.

SUMÁRIO: Introdução; 1. Balanço Contextual sobre a Questão da Avaliação na Educação Superior; 2. Os Programas de Avaliação Institucional: PAIUB nos Anos 1990 e SINAES nos Anos 2000; 3. A Pós-Graduação e Avaliação Sistemática. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O processo de avaliação da educação superior é fundamental tanto para o estabelecimento dos patamares aos quais se busca a atuação do campo, bem como para estabelecer critérios de qualidade. No entanto, destacamos que a trajetória adotada no Brasil para a avaliação, conforme as suas funções e dinâmica de funcionamento, diferem para os níveis da graduação e da pós-graduação. Buscamos, assim, nesse trabalho discutir a trajetória histórica das ações de avaliação em cada nível, apresentando as respectivas normas reguladoras, de forma a apresentar um cenário articulado entre passado e presente e propor melhorias para o futuro.

A educação superior no Brasil, por sua própria estrutura federativa, se configurou a partir da divisão nos âmbitos federal, estadual e municipal e, ainda, administrativamente, em pública e privada. Essa estrutura se torna mais complexa na medida em que acrescentamos à estrutura educacional brasileira os mais diversos tipos de instituições (universidades, centros universitários e faculdades¹).

O direito à educação é observado a partir da leitura do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, enquanto direito social, e no artigo 205 que preconiza ser a educação direito de todos e dever do Estado e da família, porquanto imprescindível para o exercício da cidadania. Complementarmente, a Lei n. 9.394/96, mais comumente chamada de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (“LDB”), regulamentou e definiu a organização da educação brasileira como um todo, baseado nos preceitos constitucionais vigentes.

Todos esses fatores conjuntamente analisados faz com que a organização da educação nacional brasileira esteja estruturada a partir das diretrizes propostas pelo Ministério da Educação, como também pelos Conselhos de Educação nos âmbitos nacional, estadual e municipal, cada qual com suas respectivas atribuições. A despeito dessa configuração, *prima facie*, sinaliza a dificuldade que se encontra em gerir esse grande sistema.

Vale lembrar que com a vinda da Família Real ao Brasil até meados de 1930 a organização do sistema educacional ocorria por meio de instituições isoladas com prevalência do setor público (CUNHA, 1982). Entre 1945 e 1964, os cenários político e econômico mundiais sofrem mudanças, principalmente no Pós-Segunda Guerra Mundial. No campo econômico, o Brasil entra na fase industrial como parte da sua política de substituição de importação. A educação, nesse diapasão, passa a ser influenciada pela teoria do capital humano², teoria esta

¹ De acordo com o Decreto n. 5.773/06, as instituições de educação superior, de acordo com sua organização e respectiva prerrogativas acadêmicas. Assim, tais instituições podem ser credenciadas como: (i) faculdades; (ii) centros universitários; e (iii) universidades. As instituições são credenciadas originalmente como faculdades. O credenciamento como universidade ou centro universitário, com as consequentes prerrogativas de autonomia, depende do credenciamento específico de instituição já credenciada, em funcionamento regular e com padrão satisfatório de qualidade. As universidades se caracterizam pela indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão. São instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por: I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural quanto regional e nacional; II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; e III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral. São centros universitários as instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar. Os centros universitários credenciados têm autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior (Ministério da Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=116&Itemid=86>. Acesso em 29 de novembro de 2016).

² Teoria desenvolvida por Theodore Schultz, que cria um campo de estudos onde a educação é equiparada à fatores de produção, tais como trabalho, terra e capital, ou seja, seria elemento fundamental de aumento da produtividade. Diz referido autor que: “Embora seja óbvio que as pessoas adquiram capacidades úteis e conhecimentos, não é óbvio que essas capacidades e esses conhecimentos sejam uma forma de capital, que esse capital seja, em parte substancial,

desenvolvida por Theodore Schultz, na qual passa a ser entendida como um investimento que deve seguir as condições de mercado.

A partir de 1964, com o golpe militar no Brasil e a assistência dos Estados Unidos por meio do acordo do Ministério da Educação e do *United States Agency for International Development*, regulamentado pela Lei n. 5.540/68 (“MEC-USAID”), foi realizada uma espécie de “privatização” do ensino e das escolas públicas. Nas duas décadas seguintes (1980 e 1990) foram algumas as tentativas de reorganizar o sistema de educação brasileiro, em especial, o ensino superior, principalmente para as questões de financiamento e autonomia que sempre foram problemáticos para o setor público.

No que concerne especificamente ao ensino superior, novos investimentos só ganham novo fôlego a partir de 2003, porquanto é nesse período que se vê uma grande quantidade de políticas públicas voltadas para o ensino. Diferentemente da pauta da educação como fator de produção, ela assume, agora, a função de “leito de cidadania”, pois, tem como missão incluir grupos socialmente vulneráveis para dentro do ensino superior. Essas políticas inclusivas passam a ser executadas tanto no setor privado quanto no público, ainda que com maior enfoque no segundo. Todavia, o setor privado não ficou de fora dessa política, na medida em que Programa Universidade para Todos (“PROUNI”)³, além da reformatação do Fundo de Financiamento Estudantil (“FIES”)⁴, cobrem uma demanda importante da população que, oriundos da escola pública e que não tem condições de arcar com a parcela total do setor privado, se vê, agora, contemplado com a oportunidade de cursar o ensino superior.

Todavia, não basta à autorização para criação de instituições de educação superior. Isso porque as políticas públicas implementadas pelo Brasil nos últimos anos supostamente afasta a teoria do capital humano; há que haver, portanto, uma espécie de controle de qualidade. Como consequência, instituiu-se legislação voltada tão somente a proceder com avaliações da educação superior no Brasil, como, por exemplo, o antigo Exame Nacional de Cursos (“Provão”) e atual Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (“SINAES”). Os resultados do desempenho do conjunto dos estudantes eram utilizados como avaliação do curso em geral que era divulgado em formato de *ranking*. Outros dados como o censo da educação superior eram agregados nessa avaliação, no entanto, o resultado era por curso.

Diante dessa breve introdução, o presente artigo foi estruturado em três partes dentro da temática de estudo proposta, a saber: (i) a primeira parte foi organizada de forma a trazer ao debate uma visão contextual acerca da avaliação na educação superior; (ii) a segunda parte traz à luz os programas de avaliação institucional de cursos de graduação; e (iii) a terceira parte se voltará à análise dos métodos de avaliação das pós-graduações brasileiras.

1. BALANÇO CONTEXTUAL SOBRE A QUESTÃO DA AVALIAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A questão da avaliação da educação superior é recente se compararmos à criação de Instituição de Ensino Superior (“IES”). Os primeiros passos em direção à constituição de um sistema de avaliação foram dados durante a execução do acordo MEC-USAID; depois disso, apenas nos anos 1980, foram organizados debates sobre diretrizes da avaliação para, na década de 1990, surgirem os primeiros instrumentos que foram revisados e reorganizados nos anos 2000.

um produto do investimento deliberado, que têm-se desenvolvido no seio das sociedades ocidentais a um índice muito mais rápido do que o capital convencional (não-humano), e que o seu crescimento pode muito bem ser a característica mais singular do sistema econômico. Observou-se amplamente que os aumentos ocorridos na produção nacional têm sido amplamente comparados aos acréscimos de terra, de homens-hora e de capital físico reproduzível. O investimento do capital humano talvez seja a explicação mais consentânea para esta assinalada diferença (SCHULTZ, 1973, p. 31)”.

³ Regulamento pela Lei n. 11.096/05.

⁴ Regulamento pela Lei n. 10.260/01.

Pertinente dizer que a Lei n. 5.540/1968, posteriormente revogada pela LDB⁵, que organizou inicialmente o funcionamento do sistema de ensino superior estabeleceu, em seu artigo 24, que “o Conselho Federal de Educação conceituará os cursos de pós-graduação e baixará normas gerais para sua organização, dependendo sua validade, no território nacional, de os estudos neles realizados terem os cursos respectivos, credenciados por aquele órgão”. Foi, portanto, a pós-graduação a primeira a estabelecer a necessidade de avaliação, classificação e *ranqueamento*.

Do ponto de vista da consolidação de políticas de avaliação, essa legislação foi deveras importante levado a cabo pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (“CAPES”), ainda que tenha sido desenvolvida, a princípio, para classificar as IES para fins de distribuição de bolsas de estudos. Como aponta Balbachevsky (2005), inicialmente foram criados comitês de área que, dotados de autonomia, classificavam os programas de pós-graduação a partir do critério de produção científica, a qual era dotada de relevância a partir dos critérios estabelecidos pelo referido comitê. A autora prossegue elencando uma série de problemas que decorrem dessa estrutura, tais como pressões paroquiais em torno deste ou daquele tipo de publicação e a inflação de avaliações favoráveis dos programas.

Uma ação importante a ser destacada foi à criação de um grupo para discussão do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (“PARU”), em 1983, instituído pelo Conselho Federal de Educação (“CFE”), decorrente de duas discussões ocorridas entre 1981 e 1982, como também das greves das universidades federais no mesmo período (BARREYRO; RHOTEN, 2008 *apud* CUNHA, 1997), ambos coordenados pela CAPES e membros ligados ao meio acadêmico (ALMEIDA JÚNIOR, 2004). Esse grupo teve, de fato, um papel relevante no que concerne à questão da avaliação geral sobre o ensino superior brasileiro.

Vale ressaltar que todas essas atividades sofreram influência tanto do momento político quando do econômico da época. No campo político, por exemplo, a transição da ditadura militar para a democracia possibilitou a reavaliação e o debate no campo acadêmico, principalmente ligado à questão da autonomia didático-pedagógica e de gestão, dada a repressão sofrida no período. Por sua vez, no campo econômico aspectos ligados à hiperinflação, impactou em uma relativa estagnação tanto no setor público quanto no privado.

De toda forma, o PARU, segundo Zandavalli (2009, p. 404), “foi baseado em levantamentos e análises das condições concretas das instituições, desenvolvidos a partir de pesquisas, e como estratégia e etapas de desenvolvimento trabalho com estudos de todo o sistema de ensino superior”. Assim, buscou-se investigar a realidade das IES, desenvolvendo um instrumento importante de avaliação, imbuindo à própria IES de uma reflexão sobre a sua prática. Assim, a avaliação sistêmica recorreu a avaliação institucional. No entanto, o grupo que coordenava o PARU foi destituído pela Secretaria de Ensino Superior do MEC (“SESu”), em 1984.

No ano seguinte, outro grupo se formou com a promulgação do Decreto n. 9.117/85, que criou a Comissão Nacional para Reforma do Ensino Superior (“CNRES”) que se preocupou em realizar um estudo e elaborar um diagnóstico sobre a educação superior brasileira, apontando as medidas necessárias para a solução de um panorama de crise. O desenho da avaliação proposta previa diversos instrumentos de avaliação nas mais diversas modalidades, tais como: (i) aferição de cursos; (ii) alunos; (iii) professores; (iv) avaliação didático-pedagógica; (v) técnicos administrativos; e (vi) carreiras. Concluiu-se que a avaliação dessas modalidades deveria ser

⁵ A legislação vigente, em contrapartida, preconiza, pela leitura do artigo 45 em conjunto com o artigo 46, que a educação superior será ministrada em IES e a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de IES, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação. É, portanto, uma legislação com um caráter mais ampliado, voltado para a educação superior em *lato sensu*.

feitas por diversos atores, a saber: (i) a auto-avaliação (da própria IES); (ii) a avaliação governamental; (iii) a avaliação pela comunidade; e (iv) a avaliação independente.

O resultado desse estudo serviu de base para a promulgação do Decreto n. 92.200/85, que estabelece o Programa Universidade Nova e que em seu artigo 1º, inciso IV prevê: “a implementação de um sistema de acompanhamento e avaliação das Instituições de Ensino Superior”. Importa ressaltar que ainda que referido Programa não tenha sido efetivamente aplicado (ZANDAVALLI, 2009), as diretrizes apontadas tanto no relatório quanto no Decreto foram utilizados pelo grupo executivo para Reforma da Educação Superior (“GERES”), que utilizou do relatório realizado pela CNRES para elaborar um roteiro de mudanças a serem implementadas em uma eventual reforma universitária.

No que diz respeito à avaliação, especificamente, o relatório final e o projeto de lei apresentado – que, infelizmente, não chegou a ser apresentado ao Poder Legislativo – apontavam para a necessidade de avaliação, principalmente das IES públicas, que condicionaria parte do financiamento aos resultados obtidos por essa avaliação; já para as IES do setor privado estaria a cargo do mercado, que se encarregaria de fazer a seleção das melhores IES. O sistema de avaliação seria conduzido pela SESu e contaria com a colaboração da comunidade acadêmica e especialistas em cada área do conhecimento.

2. OS PROGRAMAS DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DE CURSOS DE GRADUAÇÃO: PAIUB NOS ANOS 1990 E SINAES NOS ANOS 2000

Depois das discussões fomentadas durante os anos 1980, principalmente por meio da CNRES e do GERES, da sugestão de projetos de lei que nunca chegaram à apreciação do Poder Legislativo, as duas décadas seguintes foram marcadas pela criação efetiva de programas de avaliação balizados nas discussões prévias.

Destacamos o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (“PAIUB”) e o Sistema Nacional de Avaliação de Ensino Superior (“SINAES”), aprovado pela Lei n. 10.861/04. Neste último caso, o SINAES foi criado a partir da ideia de integração nacional de avaliação de educação superior, visando não apenas avaliar a qualidade dos cursos, mas também com o intuito de apontar incoerências e problemas no conjunto do fornecimento da educação superior. Entre essas duas legislações específicas sobre avaliação, a LDB e o Plano Nacional de Educação (“PNE”) complementam as diretrizes de avaliação, além de portarias e resoluções que regulamentam as atividades cotidianas relacionadas.

No que concerne ao PAIUB, o “Documento Básico de Avaliação das Universidades Brasileiras: Uma Proposta Nacional”⁶, elaborado em 1993, aponta como objetivos do programa:

1. impulsionar um processo criativo de auto - crítica da instituição, como evidência da vontade política de auto - avaliar-se para garantir a qualidade da ação universitária e para prestar contas à sociedade da consonância dessa ação com as demandas científicas e sociais da atualidade;
2. conhecer, numa atitude diagnóstica, como se realizam e se inter-relacionam na Universidade as tarefas acadêmicas em suas dimensões de ensino, pesquisa, extensão e administração;
3. (re) estabelecer compromissos com a sociedade. Explicitando as diretrizes de um projeto pedagógico e os fundamentos de um programa sistemático e participativo de avaliação, que permita o constante reordenamento, consolidação e/ou reformulação das ações da Universidade, mediante diferentes formas de divulgação dos resultados da avaliação e das ações dela decorrentes;

⁶ Comissão Nacional de Avaliação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/docbas.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

4. repensar objetivos, modos de atuação e resultados na perspectiva de uma Universidade mais consentânea com o momento histórico em que se insere, capaz de responder às modificações estruturais da sociedade brasileira;
5. estudar, propor e implementar mudanças no cotidiano das atividades acadêmicas do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão, contribuindo para a formulação de projetos pedagógicos e institucionais socialmente legitimados e relevantes.

Em termos de metodologia, a proposta é a avaliação dentro de dois parâmetros: (i) a avaliação interna, ou seja, realizada pela própria instituição e que visa identificar em perspectiva crítica e contextualizada na qual a comunidade acadêmica se identifique com o resultado técnico e (ii) a avaliação externa que visa a avaliação pelos pares acadêmicos como sociedades científicas, conselhos e outras organizações (vinculadas ou não ao governo).

O documento ainda aponta indicadores a serem utilizados por cada um dos tipos de avaliação visando à mensuração dos elementos considerados fundamentais. Na avaliação interna são apontados como indicadores da avaliação: cursos, disciplinas, desempenho docente, desempenho estudantil, desempenho de técnicos-administrativos e gestão universitária. Já na avaliação externa, entre os itens apontados estão: corpo docente, corpo de técnicos administrativos, corpo discente (itens ligados às oportunidades de pesquisas e bolsas), infraestrutura, mercado de trabalho, acompanhamento de egressos e outros aspectos.

Fato é que junto com a avaliação institucional dos cursos de graduação há uma série de atividades do cotidiano que refletem a complexidade de atuação junto ao processo avaliativo.

Por outro lado, em se tratando do SINAES, criado a partir da Lei n. 10.861/04, em um contexto de ampla expansão do sistema de educação superior brasileiro, substituiu o Exame Nacional de Cursos de Graduação, mais conhecido como Provão, instituído pela Lei n. 9.131/95. O Provão funcionou entre 1996 e 2003 e consistia na aplicação de provas anuais pelo MEC, com o fito de avaliar os cursos designados⁷ para formulação de políticas públicas voltadas à melhoria das IES, em especial, aos cursos de graduação. À época o Provão, aliado às informações obtidas por meio do Censo da Educação Superior (“CES”) e da Avaliação das Condições de Ensino e da Avaliação Institucional (“ACEAI”), formaram o chamado Sistema de Avaliação da Educação Superior (“SAES”).

No entanto, quando da aplicação das provas houve boicotes por parte das IES, fazendo com que fossem realizadas alterações na legislação primitiva por meio do Decreto nº 2.026/96, nos seguintes termos:

Art. 1º O processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior compreenderá os seguintes procedimentos:

I - análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino;

⁷ À época, os seguintes cursos eram avaliados: (i) Administração (desde 1996); (ii) Agronomia (desde 2000); (iii) Arquitetura e Urbanismo (desde 2002); (iv) Ciências Biológicas - incluindo Ciências com habilitação plena em Biologia (desde 2000); (v) Ciências Contábeis (desde 2002); (vi) Comunicação Social - habilitação em Jornalismo (desde 1998); (vii) Direito (desde 1996); (viii) Economia (desde 1999); (ix) Enfermagem (desde 2002); (x) Engenharia Civil (desde 1996); (xi) Engenharia Elétrica (desde 1998); (xii) Engenharia Mecânica (desde 1999); (xiii) Engenharia Química (desde 1997); (xiv) Farmácia (desde 2000); (xv) Física - incluindo Ciências com habilitação plena em Física (desde 2000); (xvi) Fonoaudiologia (incluído em 2003); (xvii) Geografia (incluído em 2003); (xviii) História (desde 2002); (xix) Letras - apenas nas habilitações que incluem Língua Portuguesa e respectivas literaturas (desde 1998); (xx) Matemática - incluindo Ciências com habilitação plena em Matemática (desde 1998); (xxi) Medicina (desde 1999); (xxii) Medicina Veterinária (desde 1997); (xxiii) Odontologia (desde 1997); (xxiv) Pedagogia (desde 2001); (xxv) Psicologia (desde 2000); e (xxvi) Química - incluindo Ciências com habilitação plena em Química (desde 2000), nos termos da Portaria n. 1.890/02 do MEC.

- II - avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão;
- III - avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos;
- IV - avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento.

Não obstante todos os percalços envolvendo o Provão, seu ponto positivo foi certamente trazer à discussão a avaliação da educação superior; em contrapartida, o ponto negativo se refere ao formato como foi adotado, na qual a avaliação seria puramente um agregado de notas que resultaria na aferição da qualidade dos cursos oferecidos, no âmbito da graduação, desconsiderando-se, no processo, o contexto na qual a instituição está inserida, além de outros como estrutura da IES, corpo docente, laboratórios, atividades extracurriculares, dentre outros. Na avaliação de Zandavalli (2009), mais do que mensurar a fim de fazer um *rankeamento*, a avaliação se torna uma ferramenta de planejamento e gestão universitária, além de possibilitar o *accountability* junto à sociedade.

Voltando ao SINAES, entre os anos 1990 e 2005 o número de instituições cresceu duas vezes e meia e de vagas quase cinco vezes, entre IES públicas e privadas, conforme tabela abaixo.

Tabela 1 – Número de Instituições de Ensino Superior e número de Vagas (públicas e privadas) entre 1990 e 2005

	N. Instituições	N. Vagas
1990	844	502.784
1995	880	610.355
2000	1180	1.216.287
2005	2165	2.435.987

Fonte: Anuário Estatístico IBGE; Educação Superior Brasileira (1991-2004) INEP; CES-INEP. Elaboração das autoras

O SINAES, segundo Sobrinho (2010) “se baseia numa concepção de avaliação e de educação global e integradora. Mais que um simples instrumento isolado, busca construir um sistema nacional de avaliação da Educação Superior”.

O SINAES funciona a partir de uma série de instrumentos que são produzidos em diversos âmbitos, tais como: (i) avaliação interna a partir da Comissão Própria de Avaliação (“CPA”) e, no caso das universidades, também é necessário um Plano de Desenvolvimento Institucional (“PDI”) com planejamento no prazo de cinco anos; (ii) avaliação externa, que constitui um grupo composto pelo próprio corpo acadêmico fazendo a avaliação entre pares (a partir de certos parâmetros definidos pelo MEC); (iii) o CES, a partir de levantamentos realizados anualmente pelo INEP; e (iv) a aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (“ENADE”)⁸ que, diferentemente do antigo Provão, avalia aspectos voltados ao conhecimento geral atingindo estudantes na entrada do curso (com 7% a 22% da grade curricular concluída) e

⁸ Atualmente em vigência, a Portaria n. 5/16 do MEC dispõe que o ENADE será aplicado para fins de avaliação de desempenho dos estudantes dos seguintes cursos: “I - que conferem diploma de bacharel nas áreas de: a) Agronomia; b) Biomedicina; c) Educação Física; d) Enfermagem; e) Farmácia; f) Fisioterapia; g) Fonoaudiologia; h) Medicina; i) Medicina Veterinária; j) Nutrição; k) Odontologia; l) Serviço Social; e m) Zootecnia. II - que conferem diploma de tecnólogo nas áreas de: a) Agronegócio; b) Estética e Cosmética; c) Gestão Ambiental; d) Gestão Hospitalar; e e) Radiologia”.

ao fim do curso (com 80% ou mais da grade concluída) de forma a produzir um cenário que faça a comparação na produção da formação, mais do que avaliar o conteúdo adquirido.

A busca por um instrumento nacional de avaliação, no entanto, tem alguns percalços. Ainda que tenha se buscado a articulação entre a regulação e a avaliação, um problema é detectado nas competências dos órgãos envolvidos. A LDB, por exemplo, estabelece como prerrogativa da União estabelecer a regulação do sistema de ensino superior, bem como realizar a avaliação das instituições, nos seguintes termos:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

(...)

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

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.

§ 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.

§ 2º Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

§ 3º As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior.

No entanto, devido ao sistema federativo, os sistemas de educação superior estaduais e municipais não estão, necessariamente, incluídos na obrigatoriedade de participação dos instrumentos de avaliação – ainda que estejam submetidos ao cumprimento das regras determinadas pela União por meio do Conselho Nacional de Educação (“CNE”). No caso da avaliação especificamente, a participação das universidades e centros universitários estaduais e municipais é optativa, sendo obrigatória a participação das instituições federais e privadas.

De toda forma, ao final da coleta de todas as informações, os documentos produzidos são submetidos à Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (“CONAES”) que fica responsável pela sintetização das informações referentes a cada IES e pela elaboração de alguns indicadores, tais como: (i) Diferença de Desempenho Esperado; (ii) Conceito Preliminar de Curso; e (iii) Índice Geral de Cursos.

Após o procedimento uma série de normas e regulamentações foram – e/ou vão sendo – criadas de forma a consolidar, parametrizar e rotinizar as ações vinculadas à tarefa da avaliação sistematizada. Organizamos no Quadro 1, cronologicamente, as normas editadas entre 2004 e 2016, buscando enfatizar a necessidade de criação de regulamentação para atuação dos atores envolvidos.

Quadro 1 – Legislação e normas editadas da após 2004 sobre avaliação do ensino superior.

2004			
Data	Tipo	Nº	Assunto
14/04/2004	Lei	10.861	Institui o SINAES e dá outras providências
04/05/2004	Edital de credenciamento	1	Torna público que será efetuado o credenciamento de profissionais especialistas para compor o Cadastro de Avaliadores <i>ad hoc</i> do INEP.
09/05/2004	Lei	10.870	Institui a Taxa de Avaliação <i>in loco</i> das instituições de educação superior e dos cursos de graduação.
13/05/2004	Portaria MEC	1.263	Institui a SESu como órgão responsável pela regulação do Sistema Federal de Ensino Superior.
08/06/2004	Portaria MEC	1.685	Institui a Secretaria de Educação Média e Tecnológica como o órgão responsável pela supervisão e regulação do ensino profissional de nível tecnológico, compreendendo o credenciamento e o credenciamento dos Centros de Educação Tecnológica, e autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores de tecnologia, nas modalidades presencial e a distância.
09/07/2004	Portaria	2.051	Regulamenta a Lei do SINAES.
23/07/2004	Portaria	106	Nomeia os membros da Comissão de Avaliação Institucional.
26/08/2004	Portaria	132	Cadastro para compor o Banco de Avaliadores Institucionais do INEP.
30/09/2004	Portaria	3.065	Trata dos processos em tramitação no MEC, referentes à autorização de cursos superiores cujos projetos pedagógicos sejam considerados inovadores, e que contribuam significativamente para a melhoria da qualidade da educação superior, serão priorizados no que se refere aos atos terminativos no âmbito do MEC.
03/11/2004	Decreto	5.262	Delega competência ao Ministro de Estado da Educação para designar os membros da CONAES.
09/11/2004	Portaria	3.643	Institui um modelo de gestão que propicie a administração integrada e resolutiva dos processos de avaliação e regulação das instituições e dos cursos de educação superior do Sistema Federal de Ensino Superior.
29/12/2004	Portaria	4.359	A SESu e a SETEC, exercendo a prerrogativa de regulação e supervisão das instituições e cursos de educação superior, deverão selecionar anualmente um conjunto de cursos superiores autorizados pelo MEC ou criados por instituições de educação superior com base em sua autonomia, que serão submetidos à verificação <i>in loco</i> .
29/12/2004	Portaria	4.360	As IES em processo de credenciamento e as IES já credenciadas pelo MEC, bem como suas respectivas entidades mantenedoras, que iniciarem

			a oferta de cursos superiores antes da finalização dos procedimentos formais, determinados pela legislação, terão imediatamente arquivados os processos de seu interesse no âmbito do MEC.
29/12/2004	Portaria	4.361	Os processos de credenciamento e credenciamento de IES, credenciamento para oferta de cursos de pós-graduação <i>lato sensu</i> , credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior para oferta de cursos superiores a distância, de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como de transferência de manutença, aumento e remanejamento de vagas de cursos reconhecidos, desativação de cursos, descredenciamento de instituições, Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), aditamento de PDI, além de outros processos afins, deverão ser protocolizados por meio do Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior (“SAPIEnS/MEC”).
29/12/2004	Portaria	4.362	Institui o Banco Único de Avaliadores da Educação Superior do Ministério da Educação, tendo como referência o perfil do docente avaliador.
29/12/2004	Portaria	4.363	Refere-se aos cursos superiores de formação específica e os cursos superiores de complementação de estudos com destinação coletiva ou individual serão ofertados por instituições de educação superior credenciadas que possuam curso de graduação na área de conhecimento reconhecido pelo MEC.
2005			
Data	Tipo	Nº	Assunto
10/01/2005	Portaria	46	As IES deverão responder, anualmente, conforme calendário estabelecido pelo INEP e ao CES no Sistema Integrado de Informações da Educação Superior (“SIED-Sup”).
11/01/2005	Portaria CONAES	1	Estabelece prazos e calendário para a avaliação das instituições de educação superior.
13/01/2005	Portaria	4	Implanta o Instrumento de Avaliação Institucional Externa para fins de credenciamento e credenciamento de universidades.
17/01/2005	Termo de compromisso	-	Termo de compromisso docente-avaliador publicado no D. O. U. seção 1 n.11.
01/02/2005	Portaria	327	Dispõe sobre o Cadastro Nacional de Docentes e Define as disposições para sua operacionalização.
01/02/2005	Portaria	328	Dispõe sobre o Cadastro de Cursos de Pós-Graduação <i>Lato Sensu</i> e define as disposições

			para sua operacionalização.
03/02/2005	Portaria MEC	398	Estabelece que compete ao Presidente do INEP normatizar, operacionalizar as ações e procedimentos referentes ao SINAES, ao ENADE, à Avaliação Institucional (“AI”) e à Avaliação dos Cursos de Graduação (“ACG”).
17/02/2005	Portaria INEP	31	Estabelece os procedimentos para a organização e execução das avaliações institucionais externas das IES e dos cursos de graduação, tecnológicos, sequenciais, presenciais e a distância.
18/03/2005	Portaria MEC	930	O Ministro de Estado da Educação resolve aprovar o Regimento Interno da Comissão Nacional de Avaliação da Educação.
04/05/2005	Resolução	1	Dispõe sobre a composição das Comissões Multidisciplinares de Avaliação de Cursos e sua sistemática de atuação. Publicado no DOU Seção 1 - nº 85 de 05.05.2005 Pg. 13.
30/06/2005	Portaria MEC	2.261	Suspensão de Credenciamento de Universidades. Esta portaria revoga a portaria n. 2.115 de 16/06/05
08/07/2005	Portaria	2.413	Dispõe sobre a renovação de reconhecimento de cursos de graduação e de tecnologia.
24/08/2005	Portaria MEC	2.864	As IES deverão tornar públicas e manter atualizadas, em página eletrônica própria, as condições de oferta dos cursos por elas ministrados.
23/09/2005	Portaria INEP	194	Reconstitui a Comissão Técnica em Avaliação Institucional e dos Cursos de Graduação.
22/09/2005	Portaria MEC	3.225	Revoga a portaria MEC nº 3.060, de 6 de setembro de 2005.
2006			
Data	Tipo	Nº	Assunto
30/01/2006	Portaria MEC	300	Aprova o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior do SINAES.
21/02/2006	Portaria	563	Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação do SINAES.
13/03/2006	Edital de Credenciamento	1	Credencia docentes para compor as comissões de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior e dos Cursos de Graduação da Educação Superior.
09/05/2006	Decreto Federal	5.773	Dispõe sobre o exercício das funções de Regulação, Supervisão e Avaliação de IES e Cursos Superiores de Graduação e Sequenciais no Sistema Federal de Ensino.
15/05/2006	Portaria	1.027	Dispõe sobre banco de avaliadores do SINAES, a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (“CTAA”) e dá outras providências.
27/10/2006	Portaria	1.751	Divulga a relação nominal dos avaliadores de IES e de cursos de graduação, selecionados pela

			CTAA, que passam a integrar o Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (“BASis”).
31/10/2006	Portaria	169	Sistematização do BASis.
2007			
Data	Tipo	Nº	Assunto
10/01/2007	Portaria Normativa	1	Divulga o calendário de avaliações do Ciclo Avaliativo do SINAES para o triênio 2007/2009.
10/01/2007	Portaria Normativa	2	Divulga a normatização do credenciamento de instituições para oferta de educação na modalidade a distância (EAD) e no Anexo II - Divulga, a lista oficial dos polos de apoio presencial em funcionamento com base no Cadastro de Instituições e Cursos de Educação Superior (Sied-Sup).
20/03/2007	Portaria Normativa	5	Resolve quais cursos serão avaliados pelo ENADE, no ano de 2007.
24/04/2007	Decreto	6.092	Regulamenta o Auxílio de Avaliação Educacional (“AAE”), instituído pela Medida Provisória nº 361, de 28 de março de 2007.
28/06/2007	Portaria Conjunta	608	Dispõe sobre o reconhecimento dos cursos de graduação com pedidos até a data de publicação desta portaria.
25/09/2007	Portaria	928	Aprova, em extrato, o instrumento de avaliação para autorização de cursos de graduação, Bacharelados e Licenciaturas, do SINAES.
30/10/2007	Portaria	1.015	Aprova, em extrato, as diretrizes para elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para credenciamento de novas Instituições de Educação Superior, nos termos do art. 6º, inciso IV, do Decreto nº 5.773/2006.
30/10/2007	Portaria	1.016	Aprova, em extrato, o instrumento de avaliação elaborado pelo INEP para credenciamento de novas IES do SINAES.
12/12/2007	Portaria Normativa	40	Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação.
12/12/2007	Decreto	6.303	Altera dispositivos dos Decretos nos 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.
2008			

Data	Tipo	Nº	Assunto
14/04/2008	Portaria	474	Aprova, em extrato, o instrumento de avaliação para autorização de curso de graduação de Medicina.
04/07/2008	Portaria	840	Aprova, em extrato, o instrumento de avaliação para autorização de curso de graduação de Direito.
05/08/2008	Portaria	4	Regulamenta a aplicação do conceito preliminar dos cursos superiores para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivo.
29/08/2008	Portaria	1.081	Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação para fins de renovação de reconhecimento dos cursos de graduação.
04/09/2008	Portaria	148	Altera o prazo para requerimento de avaliação do CPC.
05/09/2008	Portaria Normativa	12	Trata sobre o IGC.
2009			
Data	Tipo	Nº	Assunto
05/01/2009	Portaria	1	Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação para fins de reconhecimento dos cursos superiores de Tecnologia.
05/01/2009	Portaria	2	Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação para reconhecimento de cursos de graduação – Bacharelados e Licenciaturas.
05/01/2009	Portaria	3	Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação para reconhecimento de cursos de graduação em Direito.
2010			
Data	Tipo	Nº	Assunto
20/01/2010	Resolução CNE/CES	1	Dispõe sobre normas e procedimentos para credenciamento e reconhecimentos de Centros Universitários.
14/10/2010	Resolução CNE/CES	3	Regulamenta o Art. 52 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dispõe sobre normas e procedimentos para credenciamento e reconhecimentos de universidades do Sistema Federal de Ensino.
2011			
Data	Tipo	Nº	Assunto
31/01/2011	Portaria INEP	21	Resultados do Índice Geral de Cursos do ano de 2009 (“IGC – 2009”) e os resultados do Conceito ENADE 2009 e do Conceito Preliminar de Cursos do ano de 2009.
15/04/2011	Portaria Normativa MEC	8	Institui os cursos que serão avaliados pelo ENADE no ano de 2011.

08/07/2011	Resolução CNE/CES	6	Delegação de competência para a prática de atos.
12/07/2011	Portaria INEP	188	Torna público objetivos e diretrizes do ENADE 2011.
26/10/2011	Decreto	7.590	Institui, no âmbito do Ministério da Educação, a Rede e-Tec Brasil com a finalidade de desenvolver a educação profissional e tecnológica na modalidade de educação a distância.
16/11/2011	Portaria INEP	420	Publica os resultados do Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição do ano de 2010 (IGC-2010), os resultados do Conceito ENADE 2010 e do Conceito Preliminar de Cursos do ano de 2010 (CPC-2010).
16/12/2011	Despacho do Secretário SERES	257	Torna públicos os procedimentos e prazos para renovação de reconhecimento de cursos de graduação e credenciamento de instituições de educação superior, a serem protocolados tomando como referência os resultados do ciclo avaliativo – ano 2010.
2012			
Data	Tipo	Nº	Assunto
05/03/2012	Portaria	61	Exclusão de avaliação no Basis.
14/03/2012	Portaria Normativa	6	Disposições sobre os indicadores de qualidade e o ENADE.
22/06/2012	Portaria	207	Definições estabelecidas pela Comissão Assessora da Área de Formação Geral sobre o ENADE.
27/06/2012	Portaria Normativa	13	Disposições sobre os indicadores de qualidade e o ENADE.
10/08/2012	Portaria	1.006	Institui o Programa de Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior (“PARES”).
17/10/2012	Portaria	386	Estabelece os procedimentos de divulgação dos indicadores de qualidade às IES.
03/12/2012	Portaria Normativa	24	Alteração da Portaria Normativa nº 40.
03/12/2012	Despacho da Secretaria	185	Torna público os procedimentos e prazos para renovação de reconhecimento de cursos de graduação, a serem abertos, de ofício, pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, tornando como referência o ciclo avaliativo – ano 2011.
06/12/2012	Despacho do Secretário	189	Desabilita a funcionalidade de abertura de processo de renovação de reconhecimento no Sistema e-MEC.
06/12/2012	Portaria	429	Publicação dos resultados do Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição referente ao ano de 2011 (IGC-2011).

2013			
Data	Tipo	Nº	Assunto
02/01/2013	Despacho do Secretário SERES	2	Torna público os critérios para revisão da medida imposta pelo Despacho SERES/MEC nº 192, de 2012 aos cursos que obtiveram resultado insatisfatório nos CPC referente aos anos de 2008 e 2011, mas que apresentaram tendência de melhora em seus indicadores contínuos.
14/01/2013	Instrução Normativa	1	Dispõe sobre os procedimentos do fluxo dos processos de regulação de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos na modalidade EaD.
14/01/2013	Instrução Normativa MEC	2	Disciplina os procedimentos para os processos de mudança de local de oferta de cursos superiores, na modalidade presencial, oferecidos por IES sem autonomia universitária do Sistema Federal de Ensino.
01/02/2013	Portaria Normativa MEC	2	Estabelece os procedimentos e o padrão decisório para os pedidos de autorização dos cursos de graduação em medicina ofertados por IES integrantes do Sistema Federal de Ensino, protocolados no Ministério da Educação até o dia 31 de janeiro de 2013.
27/03/2013	Portaria Normativa MEC	6	Define os cursos que realizarão o ENADE, no ano de 2013.
31/05/2013	Instrução Normativa SERES	4	Estabelece os critérios para a dispensa de visita de avaliação <i>in loco</i> pelo INEP e o padrão decisório para os pedidos de autorização de cursos de graduação na modalidade presencial ofertados por instituições de educação superior integrantes do sistema federal de ensino.
31/05/2013	Portaria SERES	244	Reconhece os cursos superiores na modalidade a distância, relacionados no Anexo da Portaria, com as vagas totais anuais nele estabelecidas.
15/07/2013	Despacho do Secretário SERES	130	Dispõe sobre os parâmetros técnicos fixados pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior para aplicação de penalidades aos cursos da área da saúde objetos de processos de supervisão em trâmite na Diretoria de Supervisão da Educação Superior.
23/08/2013	Portaria MEC	794	Dispõe sobre o CES.
05/09/2013	Portaria INEP	520	Estabelece os procedimentos de divulgação do Conceito ENADE 2012 às IES.
22/10/2013	Portaria	641	Estabelecer os procedimentos de divulgação do Conceito Preliminar do Curso (“CPC”).
25/11/2013	Portaria Normativa	24	Regulamenta o art. 2º do Decreto 8.142 de 21 de novembro de 2013 e o art. 35 do Decreto nº 5.773

			de 9 de maio de 2006, com as alterações dadas pela redação do Decreto nº 8.142, de 2013.
27/11/2013	Portaria	689	Alterações da Portaria nº 429, de 06 de dezembro de 2012.
2014			
Data	Tipo	Nº	Assunto
02/01/2014	Portaria Normativa	1	Estabelece o Calendário 2014 de abertura de protocolo de ingresso de processos regulatórios no sistema e-MEC.
2016			
Data	Tipo	Nº	Assunto
04/05/2016	Portaria	208	Institui o Índice de Avaliadores de Curso (“ISAcursos”) e o índice de Seleção de Avaliadores Institucionais (“ISAies”).
10/05/2016	Portaria	386	Aprova, em extrato, indicadores do Instrumento de Avaliação de cursos de Graduação nos graus de tecnologia e licenciatura e de bacharelado para as modalidades presencial e a distância, do SINAES

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2016). Sistematização cronológica e elaboração das autoras.

3. A PÓS-GRADUAÇÃO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICA

Desde 1976 há, de forma sistematizada, avaliação da pós-graduação no Brasil. Vale dizer que inicialmente referida avaliação era feita anualmente e desde 2014, entretanto, a avaliação é feita a cada quatro anos (CAPES, 2002). Assim, a CAPES e o MEC desenvolveram um instrumento de avaliação periódica feita por pares. Atribui-se ao período um salto em termos de qualidade na pós-graduação devido ao foco privilegiado dado pelas políticas de ciência e tecnologia que vinculavam o desenvolvimento estratégico do país ao desenvolvimento científico (SCHWARTZMAN, 1991).

A busca por processos avaliativos teve início buscando, primeiramente, medir a produção científica dos pesquisadores de cada programa visando à distribuição de bolsas:

Em cada área de conhecimento, a agência formou comitês com a participação dos mais prestigiosos pesquisadores. Esses comitês de área ficaram encarregados de avaliar e classificar cada programa. Com o passar dos anos e da repetição desses processos avaliativos, esses comitês se transformaram em importantes fóruns para fixação de padrões de qualidade de pesquisa (BALBACHEVSKY, 2005, p. 282).

No entanto, com o passar dos anos, dado o tamanho diminuto das comunidades de cada área, muita pressão foi exercida para obtenção de boas avaliações, fazendo com que o método de avaliação original perdesse seu significado diferenciador. Vejamos a seguir.

Em 1998, ocorreram mudanças no modelo, fazendo com que a CAPES adotasse alguns parâmetros mais gerais e regras mais claras que deveriam ser adotadas por todos os comitês. A

avaliação passou a ser feita a partir da produção acadêmica docente (como fator central⁹), a periodicidade foi estendida para três anos (alterada pela Resolução n. 05/14 do MEC para quatro anos), a avaliação dos cursos de Mestrado e Doutorado passaram a ser realizadas conjuntamente e os critérios de *ranqueamento* passaram de cinco ('A', 'B', 'C', 'D' e 'E') para sete ('1', '2', '3', '4', '5', '6' e '7') no qual apenas programas com classificação a partir de 3 são reconhecidos¹⁰. Ato contínuo, a CAPES também começa a utilizar a avaliação Qualis para aferição de publicações em periódicos e o Comitê Técnico Científico ("CTC") passa a homologar as avaliações realizadas.

No entanto, apesar do método ser visto como importante meio de aferição, alguns problemas podem ser agravados pelo seu uso, como aponta Balbachevsky (2005). Um grande número de instituições, por exemplo, não conseguiu, na sua trajetória, galgar as melhores posições nos *rankings* e, portanto, não atraíram um grande número de profissionais que possibilitasse a expansão da sua atuação (como, por exemplo, expandir o número de cursos de doutorado) e como a premiação – em termos de recursos disponíveis tanto financeiros como humanos – acontece para programas nos maiores extratos, é criado um círculo vicioso.

Uma segunda questão é concernente à disparidade regional, ou seja, há uma concentração em regiões como Sul e Sudeste em detrimento de outras regiões brasileiras. Como aponta Balbachevsky (2005), em 2000, havia: (i) 8,5 pós-graduandos por 10 mil habitantes no Sudeste; (ii) 5,6 no Sul; (iii) 2,7 no Centro Oeste; (iv) 0,7 no Norte; e (v) 0,2 no Nordeste.

Ainda que as regiões com menores taxas tenha sido alvo de políticas da pós-graduação, desde os anos 1970 não foi percebida mudança nesses indicadores:

A maior parte dessas iniciativas tende a abordar o problema por uma ótica paternalista: elas reservam uma parte dos recursos disponíveis para serem investidos diretamente junto a pesquisadores das regiões Norte e Nordeste. Esse tipo de estratégia termina por criar uma espécie de "mercado protegido", com níveis e exigência menores, aberto para pesquisadores dessas regiões, o que cria um círculo vicioso que premia o fraco desempenho acadêmico (BALBACHEVSKY, 2005, p. 287).

Outra condição é a questão da diversificação. Programas multidisciplinares e transdisciplinares são um item almejado pelos padrões internacionais. No entanto, a forma como está organizada a atuação no ensino superior cria entraves para a sua ampliação, tanto na forma como os professores estabelecem a carga horária quanto no próprio formato de avaliação.

Além desses problemas gerais voltados à distribuição dos recursos para pesquisa entre as diferentes regiões, algo que é apontado por Medeiros (2016) como item a ser levado em consideração é a questão dos comitês de área. Tendo em vista que são eles que determinam as regras do jogo (ainda que se faça uma homologação no CTC), o cargo de representante de área passa a ser disputado:

⁹ Muito embora muitos outros pontos eram avaliados, a saber: (i) corpo docente; (ii) atividades de orientação; (iii) atividades de ensino e pesquisa; (iv) produção acadêmica docente; (v) participação na graduação; (vi) produção e titulação do corpo discente; e (vii) infraestrutura.

¹⁰ Esclarecem Michely Jabala Mamede Vogel e Nair Yumiko Kobashi que: "Nessa escala, programas propostos que recebem notas 1 e 2 não são autorizados a funcionar e os programas já implantados, que recebem essas notas são descredenciados. Assim, a nota mínima para implantação e funcionamento de um programa é 3. A nota 5 é atribuída aos cursos de excelência, enquanto as notas 6 e 7 são atribuídas aos cursos consolidados que têm inserção internacional. Há que se destacar, no entanto, que as informações sobre as avaliações anteriores a 1998 não estão suficientemente documentadas. Nos documentos consultados não foi possível identificar os padrões de avaliação adotados. Inclusive no *website* da CAPES, a memória da avaliação cobre de forma sistemática o período a partir de 1998" (VOGEL; KOBASHI, 2015, p. 4).

Sobre a questão dos indicadores, desenvolve-se nesse momento uma discussão sobre o que é excelência para cada área, mas existem padrões mínimos e o modelo implementado necessita que as áreas defendam seus critérios perante outras áreas. As “disputas” ocupam um lugar importante na lógica da performatividade (MEDEIROS, 2016 p. 115).

Embora haja procedimentos definidos para todas as etapas de avaliação na pós-graduação, Barata (2016) aponta uma série de embustes em que a utilização de certos recursos de avaliação pode trazer distorções. O exemplo mais claro dado pela autora é o Qualis Periódico, recurso utilizado para distribuir marcadores de equivalência entre os periódicos de uma determinada área. A definição dos critérios e a distribuição dos estratos do Qualis Periódico são realizados pelos comitês de área. Dado que a grande unidade de medida no campo acadêmico é a publicação, a identificação do Qualis Periódico ganhou importância ainda maior, sendo que, atualmente há a noção mais ou menos geral de que a aferição do esforço de um pesquisador está na quantidade de publicações sem determinados estratos Qualis, inclusive, sendo utilizado para avaliação de desempenho individual do pesquisador seja para entrada em redes, cargos e vagas quanto na promoção de carreira. Barata (2016) aponta que essa utilização é questionável dada à função para qual o Qualis foi criado e a forma como é implementado – que hoje, por exemplo, não é uma classificação absoluta e comparável entre áreas.

A consequência disso está na forma como os pesquisadores se movem dentro dos seus respectivos campos de estudo. Como as regras são dadas pelos comitês locais, os pesquisadores desenvolvem suas carreiras e pesquisas em função da forma como são feitas avaliações do seu próprio desempenho individual. A título de exemplo, trazemos na tabela 3 a distribuição de periódicos da área do Direito.

Tabela 3. Número de títulos e a distribuição segundo regras comuns Qualis 2014.

Títulos	A1+A2	A1+A2+B1	C
657	11,4%	22,8%	41,4%

Fonte: Barata (2016). Elaboração das autoras

A regra geral aponta para que de todos os periódicos da área, 50% deles estejam classificados nos estratos A1, A2 ou B1. Desses, 25% deveriam estar no estrato A, sendo que haja mais do A2 do que A1. Isso para que a avaliação Qualis tenha um efeito diferenciador.

No entanto, na área que tomamos como exemplo, o percentual de periódicos nos estratos A1 e A2 está muito abaixo do previsto na regra geral, fazendo com que o acesso a essas publicações se tornem tão competitivas (e que podem ser aguçadas dependendo do foco de publicação dos periódicos e ainda da frequência da publicação) que impossibilitem um bom funcionamento, por exemplo, da avaliação dos programas de pós-graduação, sendo que esses, entre outros requisitos, também importantes, são avaliados principalmente pela publicação científica do corpo docente.

Fato é que o Plano Nacional de Pós-Graduação (2011-2020) (“PNPG”)¹¹, contendo dois volumes, objetiva “refletir sobre a Pós-Graduação Brasileira no contexto de suas respectivas

¹¹ Este PNPG não foi o único elaborado pela CAPES. Outros documentos foram elaborados anteriormente, quais sejam: (i) o PNPG (1975-1979): que introduziu o planejamento estatal das atividades de pós-graduação no Brasil, com o objetivo de formar docentes e pesquisadores; (ii) o PNPG (1982-1985): que se preocupou com a institucionalização da avaliação da pós-graduação, processo existente desde 1976, que era porém, incipiente; (iii) o PNPG (1986-1989): que propôs a subordinação das atividades de pós-graduação ao desenvolvimento econômico brasileiro, por meio de sua integração com o Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia; (iv) o PNPG: que não se concretizou como um plano oficial, mas teve suas diretrizes adotadas pela CAPES principalmente na ênfase na expansão do sistema, na inserção do Sistema Nacional da Pós-Graduação e apresentação de propostas de mudanças

áreas, bem como levantar as oportunidades, dificuldades, possibilidades de superação dos problemas e garantia do crescimento fundamentado na qualidade e inovação” (CAPES, 2010). No que concerne especificamente à avaliação dos cursos de pós-graduação, a CAPES reconhece algumas das imperfeições ora mencionadas e, por tal razão, devem ser constantemente melhorados, porquanto os resultados das avaliações impactam diretamente em eventuais concessões de recursos aos mais diversos programas de pós-graduação no País.

CONCLUSÃO

Neste trabalho apresentamos uma discussão do processo de desenvolvimento das ações avaliativas tanto aos cursos de graduação quanto aos cursos de pós-graduação existentes no Brasil.

Nesse sentido, a despeito da avaliação na graduação, o que vimos foi o surgimento recente de ações em torno de um sistema estruturado, que busca aferir uma multidimensionalidade circunscrita ao setor. Na década de 1990, algumas ações importantes buscou, basicamente, fomentar diretrizes e implementar alguns instrumentos, mas, na década de 2000, na efervescência do conjunto de legislações aprovadas para a educação superior, foi implementado um sistema nacional de avaliação composto de três instrumentos fundamentais: (i) o CES; (ii) o ENADE e (iii) as comissões de avaliação interna e externa com atuação voltada segundo a organização administrativa da instituição. Como a legislação que aprova o SINAES é recente (2004), vemos que há um esforço por parte do poder público na normatização, regulação e rotinização do processo, tendo em vista o Quadro 3 em que apresentamos um conjunto de 92 legislações, normas e regulamentações que estão buscando adaptar o processo segundo as demandas apresentadas.

A dinâmica adotada em torno da avaliação é diferente entre as diversas instituições, sejam elas públicas e privadas, universidades, centros universitários e faculdades, pois os critérios estabelecidos atingem cada uma de forma diferente. Não objetivou este artigo analisar os impactos individualmente considerados.

Diferentemente do que aconteceu na graduação, a pós-graduação quando ganha sua qualidade sistêmica no Brasil, nas décadas de 1960/1970, tem no seu bojo o processo de avaliação encampado pela CAPES. A avaliação da pós-graduação nasceu, inicialmente, a partir da necessidade de estabelecer critérios de distribuição de bolsas e ainda hoje grande parte da preocupação em torno da avaliação dos programas de pós-graduação está na alocação de recursos segundo o seu desempenho. O problema reside em alguns critérios utilizados para medir a unidade básica de atuação científica, notadamente a voltada exclusivamente a publicação.

Como apresentamos ao longo do item específico sobre o tema envolvendo avaliação na pós-graduação, algumas polêmicas em torno do uso do Qualis Periódico, incluindo a distribuição nos estrados, por exemplo, podem alterar a dinâmica de funcionamento dos programas de pós-graduação.

É verdade, neste desiderato, que a CAPES busca constante aprimorar seus métodos de avaliação, a partir da elaboração de documentos importantes – o PNPG, citando apenas um – para que assim, os programas de pós-graduação brasileiros possam ter competitividade internacional.

no processo de avaliação; e (v) o PNPG (2005-2010): que propôs o aprimoramento do processo de avaliação qualitativa da pós-graduação, a preocupação com a solidariedade entre os cursos e seu impacto social, a expansão da cooperação internacional, o combate às assimetrias, a formação de recursos humanos para a inovação tecnológica, a ênfase na formação de docentes para todos os níveis de ensino e a criação de uma nova modalidade de curso (mestrado profissional).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, V. de P. *O Processo de Formação das Políticas de Avaliação da Educação Superior no Brasil (1983-1996)*. 144. f. 2004. Tese de Doutorado em Educação – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

BALBACHEVSKY, E. A Pós-graduação no Brasil: novos desafios para uma política bem-sucedida. In: BROCK, C.; SCHWARTZMAN, S. *Os Desafios da Educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

BARATA, R. C. B. Dez Coisas que você Deveria Saber Sobre o Qualis. *RBPG Brasília*, V. 13 n. 1, jan/abr, 2016.

BARREYRO, B.G.; ROTHEN, J. C. Para uma história da avaliação da educação superior Brasileira: Análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. *Avaliação (Campinas)*, V. 13, n. 1, 2008.

BOMENY, Helena. A Reforma Universitária de 1968, 25 anos depois. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.26, out. 1994. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_26/rbcs26_04.htm>. Acesso em: 15 fev. 2016.

CAPES, 50 ANOS: depoimentos ao CPDOC/FGV. Brasília: CAPES, 2002.

_____. Plano Nacional de Pós-Graduação (2011-2020). Documentos Setoriais. Volume II. Brasília, 2010.

CEPÊDA, V. A. Inclusão, Democracia e novo Desenvolvimentismo - um balanço histórico. *Estudos Avançados* (USP. Impresso), V. 26, p. 77-90, 2012.

_____. Políticas de Desenvolvimento social e o Nordeste: um panorama sobre a expansão do Ensino Superior Público Federal recente. In: NASCIMENTO, A; LIMA, M.C. *O Nordeste Brasileiro em Questão: uma agenda para reflexão*. Recife: UFPE; SUDENE, 2014, pp. 268-294.

COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO. Documento básico avaliação das universidades brasileiras: uma proposta nacional, 1993. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/docbas.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. Indicação do interessado para Ministrar a Disciplina “Comunicação Oral e Escrita” na FCCA de Votuporanga. Relatora: Cons.. Elmara Lúcia de O. Bonini. Parecer n. 996, de 03 de outubro de 1989. Disponível em: <http://iage.fclar.unesp.br/ceesp/cons_simples_listar.php?id_atos=47270&acao=entrar>. Acesso em: 12 ago. 2016.

_____. Indicação do interessado para Ministrar a Disciplina “Bioquímica” na FM do ABC/Sando André. Relatora: Cons.. Elmara Lúcia de O. Bonini. Parecer n. 87, de 02 de fevereiro de 1990. Disponível em: <http://iage.fclar.unesp.br/ceesp/cons_simples_listar.php?id_atos=47780&acao=entrar>. Acesso em: 12 ago. 2016.

_____. Autorização para o funcionamento de cursos de especialização em administração. Relatora: Cons.. Elmara Lúcia de O. Bonini. Parecer n. 248, de 23 de março de 1990a.

Disponível em: <http://iage.fclar.unesp.br/ceesp/cons_simples_listar.php?id_atos=47946&acao=entrar>. Acesso em: 12 ago. 2016.

_____. Convalidação de Estudos realizados pela Interessada no curso de Letras da FCL de Avaré. Relatora: Cons. Elmara Lúcia de O. Bonini. Parecer n. 112, de 29 de dezembro de 1990b. Disponível em: <http://iage.fclar.unesp.br/ceesp/cons_simples_listar.php?id_atos=48809&acao=entrar>. Acesso em 12 ago 2016.

_____. Indicação de professor para Ministrar a Disciplina “Teoria do Conhecimento” na FFCL de Penápolis. Relatora: Cons. Elmara Lúcia de O. Bonini. Parecer n. 4, de 24 de janeiro de 1991. Disponível em: <http://iage.fclar.unesp.br/ceesp/cons_simples_listar.php?id_atos=48926&acao=entrar>. Acesso em: 12 ago. 2016.

_____. Reconhecimento dos cursos de História e Geografia e da habilitação em Biologia da Faculdade de Ciência e Letras. Relatora: Cons.. Elmara Lúcia de O. Bonini. Parecer n. 175, de 22 de fevereiro de 1991b. Disponível em: <http://iage.fclar.unesp.br/ceesp/cons_simples_listar.php?id_atos=49078&acao=entrar>. Acesso em: 12 ago. 2016.

_____. Relatório do Concurso Vestibular de 1991. Relatora: Cons.. Elmara Lúcia de O. Bonini. Parecer n. 562, de 27 de junho de 1991c. Disponível em: <http://iage.fclar.unesp.br/ceesp/cons_simples_listar.php?id_atos=48926&acao=entrar>. Acesso em: 12 ago. 2016.

_____. Indicação de professor para Ministrar a Disciplina “Teoria do Conhecimento” na FFCL de Penápolis. Relatora: Cons. Elmara Lúcia de O. Bonini. Parecer n. 4, de 24 de janeiro de 1991. Disponível em: <http://iage.fclar.unesp.br/ceesp/cons_simples_listar.php?id_atos=48926&acao=entrar>. Acesso em: 12 ago. 2016.

_____. Indicação de interessado para Ministrar a Disciplina “Linguística” e “Didática” no curso de Letras, ministradas no Dpto de Letras e Educação, respectivamente, na FFCL de Penápolis. Relatora: Cons. Elmara Lúcia de O. Bonini. Parecer n. 673, de 26 de junho de 1992. Disponível em: <http://iage.fclar.unesp.br/ceesp/cons_simples_listar.php?id_atos=51565&acao=entrar>. Acesso em: 12 ago. 2016.

_____. Indicação de interessado para Ministrar a Disciplina “Economia” e “Administração” na EE de Piracicaba. Relatora: Cons. Elmara Lúcia de O. Bonini. Parecer n. 323, de 03 de junho de 1993. Disponível em: <http://iage.fclar.unesp.br/ceesp/cons_simples_listar.php?id_atos=52757&acao=entrar>. Acesso em: 12 ago. 2016.

CUNHA, L. A. Vestibular: a volta do Pêndulo. *Fórum de Debates - 'Em Aberto'*, ano 1, n. 3, Brasília, fev., 1982. Disponível em: <www.rbep.inep.gov.br/idex.php/emaberto/issue/view/128/showToc>. Acesso em: 15 fev. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. Legislação e Normas da Educação Superior, 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-condicoesdeensino-legislacao_normas>. Acesso em: 15 ago. 2016.

LEGISLAÇÃO e Normas da Pós-Graduação Brasileira: Parecer n. 977/65. Brasília, DF: FUNADESP, 2001.

MARQUES, A. C. H.; CEPÊDA, V. A. Um Perfil sobre a Expansão do Ensino Superior Recente no Brasil: Aspectos Democráticos e Inclusivos. *Perspectiva*, São Paulo, V. 42, p. 161-192, jul./dez 2012.

MARTINS, C.B. A Reforma Universitária de 1968 e a Abertura para o Ensino Superior Privado no Brasil. *Educação e Sociedade* (Campinas), v. 30, n.106, 2009.

_____. O Ensino Superior Brasileiro nos anos 90. *São Paulo em Perspectiva*, nº. 14 (1), 2000.

MEDEIROS, M. D. *Avaliação da Pós-Graduação no Brasil e a Produção Intelectual: “o modelo Capes” de 1975 a 2002*. Dissertação Mestrado Gestão Educacional, UNISINOS, 2016.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=116&Itemid=86>. Acesso em 29 de novembro de 2016.

MONTEIRO, E. A. S. *A Percepção de Diretores de Curso da Universidade Estadual do Maranhão sobre a Implantação do Programa de Avaliação Institucional UEMA com base no PAIUB*. Dissertação de Mestrado (Mestre em Administração) UFSC, 2002.

RISTOFF, Dilvo Ilvo. Avaliação Institucional: pensando princípios. In: DIAS SOBRINHO, José; BALZAN, Newton César. *Avaliação Institucional: teoria e experiências*. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SAMPAIO, H. *O Ensino Superior no Brasil: o setor privado*. São Paulo: Hucitec, Fapesp, 2001.

SANTOS, A. L. F; AZEVEDO, J. M. L de. A Pós-graduação no Brasil, a Pesquisa em Educação e os Estudos sobre Política Educacional: os contornos da constituição de um campo acadêmico. *Revista Brasileira de Educação*. V. 14, n. 42, 2009.

SCHULTZ, T. W. *O Capital Humano: investimentos em educação e pesquisa*. Tradução de Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SCHWARTZMAN, S. A. *A Space for Science: the development of scientific Community in Brazil*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1991. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/space/summary.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

SILVEIRA, V. O.; LOURENÇO, V. J. M. M. *Instituições Privadas de Ensino Superior: O Prouni e Qualidade da Educação*. *Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas*, v. 2, pp. 23-44, 2016.

SILVEIRA, V. O.; SANCHES, S. H. D. F. N. (org.); COUTO, M. B. *Educação Jurídica*. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SOBRINHO, J. D. Avaliação e Transformações da educação superior no Brasileira (1995-2009): do provão ao SINAES. *Revista Avaliação Campinas*, V. 15 n. 1 p. 195-224, mar. 2010.

TAVARES, M. G. M. Reformas da Educação Superior no Brasil Pós-85: Desafios à extensão e à autonomia universitárias. In: *Anais da 20ª reunião da ANPED*, Caxambu, 1997.

VOGEL, M. J. M.; KOBASHI, N. Y. Avaliação da Pós-Graduação no Brasil: seus critérios. In: *XVI Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação*, João Pessoa, 2015.

ZANDAVALLI, C. B. Avaliação da Educação Superior no Brasil: os antecedentes históricos do SINAES. *Avaliação (Campinas)*, V. 14, n.2, 2009.