

NOTA TÉCNICA

APERFEIÇOAMENTO DA REGULAÇÃO E DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO SÉCULO XXI



NOTA TÉCNICA

AO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

ASSUNTO:

Aperfeiçoamento da regulação e da avaliação da educação superior no século XXI, considerando a realidade educacional, no contexto da pandemia da COVID-19.

1. Apresentação

Temos como objetivo central, nesta Nota Técnica, apresentar os motivos pelos quais se deve levar em consideração o aperfeiçoamento da avaliação e da regulação da educação superior brasileira, assim como apontar as nossas contribuições para um sistema de avaliação educacional a fim de atender aos anseios da sociedade digital, hiperconectada e impactada pela pandemia de Covid-19.

Para alcançar tais objetivos, iniciamos, pelas seções 2 e 3, uma breve apresentação da Lei do Sinaes (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) e dos decretos regulatórios que foram editados nos últimos 17 anos, desde a promulgação da lei, em 2004. Ao realizar essa apresentação, trazemos para discussão temas atuais que permitirão lançar hipóteses que justifiquem o aperfeiçoamento do sistema avaliativo e regulatório atual. Será inevitável apresentar as características e desafios do século XXI pela perspectiva do avanço exponencial das tecnologias digitais de comunicação e pelos efeitos da pandemia de Covid-19.

Nesse cenário, a educação superior se mostra como o caminho mais viável para uma atualização de nosso desenvolvimento econômico, social e humano. Por essa ótica, a ABMES (Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior) julga ser mais do que propício o momento para oferecer à sociedade brasileira um conjunto de princípios que possa contribuir para a evolução da qualidade da educação, coerente com um mundo extremamente incerto, imprevisível e complexo que será a realidade de todos, como nação e cidadãos do mundo.

Logo em seguida, entramos, nas seções 4 e 5, nos aspectos da regulação e avaliação, tecendo as nossas considerações e observações sobre as normas vigentes e as respectivas ações realizadas. Em seguida, trazemos as mudanças que acreditamos serem necessárias e apresentamos as propostas para o aprimoramento das definições, regras e procedimentos vigentes.

2. Introdução

A importância da avaliação como meio de atingir a qualidade de ensino é um consenso na educação superior brasileira. Neste sentido, as medidas de caráter político e legal do contexto das políticas avaliativas demandam atenção constante dos gestores educacionais. As medidas de supervisão e regulação do sistema de educação superior decorrem dos resultados obtidos a partir da aplicação dessas políticas

Existe uma vasta literatura sobre o assunto “avaliação da educação superior”, mas é senso comum que ele pode ser discriminado por duas vertentes – uma com enfoque maior na regulação e no controle, que busca a eficiência, a eficácia e a efetividade, mas de caráter externo às instituições de educação superior (IES). Aqui existe claramente o efeito comparativo entre IES, sem distinção das características que identificam cada uma. Já a outra perspectiva valoriza os problemas e as soluções que ocorrem internamente nas instituições e enfatiza o processo de autoavaliação, com base nos princípios de participação e de gestão democrática das IES. Esta última é de natureza mais interna, de orientação formativa e processual, reconhecendo a formação e a construção epistêmica de cada IES.

Não há dúvidas de que a concepção do Sinaes e o seu embasamento teórico e científico foram muito bem desenhados. No entanto, ao longo do caminho, os atos regulatórios e de supervisão começaram a se sobressair, sendo produzidos em excesso. Alguns estudiosos e observadores compreendem que era algo inevitável em um sistema de avaliação como o brasileiro, muito abrangente e complexo. Já para outros, tal movimento enrijeceu o sistema educacional e inibiu o surgimento de iniciativas inovadoras.

Na próxima seção apresentamos algumas características do século XXI ressaltadas pelo uso massivo dos meios de comunicação digitais e pelo evento pandêmico que, em conjunto, aceleraram a ruptura de diversos paradigmas, entre eles, nossa definição do que é a qualidade na educação superior.

3. Contextualização

Por mais que vivêssemos até 2019 em um grande desenvolvimento tecnológico, a pandemia provocada pela Covid-19 mostrou e escancarou os limites dessa expansão. Ficou evidente que os países deveriam ter investido, principalmente, em ciência, saúde e educação.

Todas as instituições de ensino transformaram as suas metodologias pedagógicas, essencialmente presenciais, em práticas, estratégias, avaliações e procedimentos totalmente novos, utilizando-se de meios de comunicação e informação digitais. Aquilo que já era apontado como uma necessidade dentro do mundo VUCA (*Volatility, Uncertainty, Complexity and Ambiguity* – Volátil, Incerto, Complexo e Ambíguo), se tornou imperativo: ou nos reinventamos ou morreremos, como pessoas e profissionais e como instituições de ensino. Essa questão de morrer ou viver pode parecer exagerada, mas o momento é propício e se mostra como uma oportunidade de avanço.

Nunca se falou tanto em modalidades de educação, nunca se falou tanto em distância e presencialidade, e até uma nova expressão entrou para o dia-a-dia: o hibridismo. Será que podemos medir e avaliar o quanto uma modalidade de ensino é melhor do que a outra? Não podemos conceber que seja um jogo de ganha-perde, mas sim de ganha-ganha.

Dentro da cada IES, conforme suas características, foram encontradas as soluções para esse momento. São recursos que emergem do centro do processo de ensino-aprendizagem, diretamente da relação entre professores e estudantes mediados pelas oportunidades e ferramentas tecnológicas existentes, nenhuma melhor do que a outra, mas todas importantes para o contexto e situação.

Considerando as questões ora apresentadas, bem como o panorama vivenciado e observado nesse último ano e a série de experiências trazidas desde 2004 pelo Sinaes, a ABMES apresenta a seguir um conjunto de 10 princípios que julga imprescindíveis para garantir a qualidade na educação superior para os próximos anos:

- 1** Respeitar a diversidade regional e o plano de desenvolvimento institucional de cada IES
- 2** Avaliar como parte do processo formativo e de aprendizagem
- 3** Valorizar a criatividade e a inovação (pedagógica, social, metodológica e tecnológica) nos processos acadêmicos e de gestão institucional
- 4** Respeitar a missão, visão e objetivos institucionais
- 5** Respeitar a natureza jurídica administrativa de cada IES
- 6** Analisar as dimensões globais e integradas de cada IES
- 7** Integrar as modalidades avaliativas (avaliações institucionais interna e externa, avaliação de cursos e avaliação dos estudantes)
- 8** Construir indicadores de qualidade que expressem a relação dialógica entre as modalidades avaliativas, trazendo também a diversidade de cada IES com o respectivo papel no desenvolvimento social, econômico e cultural onde está inserida
- 9** Utilizar e reconhecer o uso das Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDIC) e da metodologia remota na operacionalização das avaliações *in loco* de cursos e institucionais, considerando a Lei n. 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD
- 10** Considerar, na elaboração dos procedimentos, regulamentos e instrumentos, que acima de qualquer modalidade de ensino, o que existe é a Educação pura e transformadora

4. Regulação na Educação Superior

É um desafio enorme para o Ministério da Educação (MEC) regular, supervisionar e avaliar o sistema federal de ensino, composto, nos termos do art. 16 da Lei de Diretrizes Básicas, pelas instituições de ensino mantidas pela União, instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e pelos órgãos federais de educação. Também é fato que o sistema federal de ensino está passando por transformações muito rápidas, exigindo que a atuação reguladora do MEC acompanhe essa nova realidade para que as IES possam responder adequadamente aos desafios do século XXI. Ademais, convém refletir e discutir sobre os impactos e aprendizados decorrentes da pandemia da Covid-19 que, de forma significativa, rompeu paradigmas na educação superior de todo o mundo.

Não bastassem as necessidades de mudanças impostas por esses cenários, resta ainda a obrigatoriedade de um esforço extra para atingir as metas estabelecidas no Plano Nacional da Educação (PNE) de 2014. Para viabilizar o que define a Meta 12, seria necessário quase dobrar o número de matrículas na educação superior, conforme as especificidades de faixa etária de acesso.

Nessa linha, questões como simplificar o processo avaliativo com a efetiva implementação de uma comissão única; a possibilidade de análise conjunta do credenciamento institucional em modalidades distintas por meio de um processo único; a ampliação das hipóteses de dispensa de avaliação in loco em razão de outros conceitos já atribuídos à IES em uma linha de bonificação regulatória; a revisão para ampliação do ciclo avaliativo do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), bem como dos períodos de validade dos atos institucionais; a racionalização do processo de atribuição de autonomia para o campus fora de sede; a simplificação de procedimentos de menor relevância como o remanejamento de vagas e extinção de cursos são alguns dos pontos de inflexão para que os fluxos regulatórios ganhem celeridade sem perda da qualidade e segurança dos processos.

Algumas das medidas consideradas adequadas sequer dependem de modificação na regulação vigente, mas da efetiva implementação e execução daquilo que já está previsto desde a reformulação ocorrida em 2017. A Comissão Única de avaliação, por exemplo, prevista no §4º, do art. 19, do Decreto nº 9.235, de 2017 foi regulamentada ainda pelo art. 5º, da Portaria Normativa Nº 23, de 21 de dezembro 2017, republicada no Diário Oficial da União (DOU) em 3 de setembro de 2018¹. A concretização da Comissão Única seguramente garantirá um ganho imenso no fluxo regulatório, viabilizando a dispensa de até 12(doze) comissões, a depender das características do processo de credenciamento protocolado.

Outra evolução, que não prescinde da efetiva fiscalização exercida pelo órgão regulador, é assumir como pressuposto regulatório que a instituição que, por outros conceitos, indicadores ou processos avaliativos recentes, tenha demonstrado competência e efetivas condições em relação à oferta, possa ter seus processos simplificados. A partir de conceitos satisfatórios, há uma extensa vereda que pode ser percorrida para dispensar avaliações que hoje mais geram gargalos do que efetivamente a expansão da oferta de educação superior no país.

Frequentemente, as instituições passam por processos de credenciamento ou credenciamento em nova modalidade. Também se submetem a visitas para autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento em que as mesmas instalações, os mesmos documentos, as mesmas condições de oferta são vistas e revistas por variadas comissões. Para além disso, em decorrência do ciclo avaliativo do Enade, são atribuídos indicadores que podem servir como referência para bonificar as IES. O caminho a ser percorrido visa dar maior amplitude a tais insumos, de modo que seja possível ampliar as hipóteses de dispensas de visitas e procedimentos, desobstruindo assim a fila de processos na Secretaria de Regulação Supervisão da Educação Superior (Seres), no Instituto Nacional e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), na Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA), bem como as análises feitas pelo próprio Conselho Nacional de Educação (CNE).

¹ Portaria Normativa nº 23, de 2017. Art. 5º. Encerrada a fase de análise documental e exarado o despacho saneador, o processo seguirá ao INEP, para realização da avaliação *in loco*, por **comissão única de avaliadores**, com perfil multidisciplinar, nos termos de normativo próprio expedido por aquele órgão.

Na linha ainda de já existir previsão regulatória, entretanto sem uma dinâmica de fluxo para tanto, a atribuição de autonomia para campus de sede de universidades, conforme regulamentação prevista na Resolução nº 1, de 19 de março de 2019, combinada com §1º, do art. 72, da Portaria Normativa nº 23, de 2017 – com um pequeno ajuste redacional – já se apresenta como hábil a garantir autonomia de forma automática, justificada inclusive pelos elevados padrões de qualidade exigidos.

A pandemia provocada pela Covid-19 catalisou diversas mudanças. Alguns paradigmas intocáveis foram desmistificados e o legado decorrente das medidas extraordinárias adotadas se mostrou um imenso laboratório de experiências que muito está ensinando a todos. Não significa dizer que nos tornaremos essencialmente remotos, híbridos, digitais ou qualquer das experimentações que passamos, mas seguramente não será exatamente da mesma forma no porvir.

Nessa esteira, é preciso reconhecer que a Resolução CNE/CP nº 2, de 10 de dezembro de 2020, a despeito de trazer Diretrizes Nacionais orientadoras para um momento marcado por restrições sanitárias, tratou de situações excepcionais que por certo deixarão, ao final desse período de restrições, um farto cardápio de oportunidades, aprendizados, ferramentas e experiências que serão valiosas no pós-pandemia. Foram importantes as possibilidades asseguradas às instituições, no âmbito da autonomia que têm, sendo fundamental reconhecer que a imensa maioria das medidas previstas na mencionada resolução se revestem de uma clara perenidade ou pelo menos irão balizar a revisão de alguns referenciais anteriormente tidos como imutáveis.

5. Avaliação

No centro do Sinaes, a maneira de se mensurar qualidade institucional e de curso baseia-se em um tripé estruturante, formado por autoavaliação institucional, avaliação externa institucional e de cursos e avaliação do desempenho dos estudantes. De forma prática, o Sinaes visa a existência de: uma autoavaliação institucional, promovida por uma Comissão Interna de Autoavaliação da IES; uma avaliação externa institucional e nos cursos de graduação, produzida pelo Inep; e uma avaliação nacional nos discentes, atualmente, o Enade. Na mecânica pensada, todos esses processos avaliativos devem produzir indicadores que, analisados em conjunto, dariam ao MEC a possibilidade de mensurar a qualidade de cursos de graduação e instituições de educação superior no Brasil.

É importante reforçar que os principais objetivos da avaliação, segundo o Sinaes, envolvem melhorar o mérito e o valor das instituições, áreas, cursos e programas, nas dimensões de ensino, pesquisa, extensão, gestão e formação; melhorar a qualidade da educação superior e orientar a expansão da oferta, além de promover a responsabilidade social das IES, respeitando a identidade institucional, sua regionalidade e a autonomia de cada organização.

Esses três eixos avaliados - instituição (autoavaliação e avaliação externa), cursos (avaliação externa) e discentes (Enade) - merecem um olhar detalhado. Em resumo, autoavaliação, avaliação externa e avaliação discente devem compor indicadores individualizados e em conjunto, para, de um lado, sinalizarem ao MEC a condição de qualidade de momento da instituição e seus cursos e, de outro lado, possibilitarem o desenvolvimento qualitativo institucional e de cursos.

Para que se reestabeleça, no contexto da avaliação, o sentido buscado pela Lei do Sinaes, dentro de uma modernização de conceitos que o tempo de sua história exige, é imperioso que se direcione ações objetivas nos seguintes sentidos:



Fortalecer a autoavaliação, com observação, no momento das avaliações externas, de validade e eficácia dos indicadores por ela produzidos;



Implantar, na avaliação externa, indicadores que cumpram o papel de caracterizar individualmente as instituições e seus cursos, quer seja por atributos próprios, quer seja por particularidades regionais;



Criar indicadores especiais que advenham de dados fornecidos pela autoavaliação, avaliação externa e avaliação discente, concomitantemente, fortalecendo a necessidade formativa do Sinaes e o objetivo de melhoria cíclica e contínua a todo processo de desenvolvimento institucional;



Criar mecanismos que comprometam efetivamente os estudantes com os processos avaliativos do Sinaes, principalmente com o Enade e com a participação da representação estudantil na Comissão Permanente de Avaliação (CPA);



Introduzir, nas avaliações externas, processos e sistemas remotos de avaliação para dar ao Inep agilidade e possibilidade de ampliar o número de instituições e cursos avaliados e possibilitar redução de tempo e despesas com deslocamento de avaliadores;



Implantar avaliações externas para credenciamento e autorizações de cursos vinculados a credenciamento por Comissão Única de Avaliadores, com perfil multidisciplinar, conforme já estabelecido no Art. 5º, da Portaria Normativa MEC Nº 23; e



Reestabelecer os indicadores advindos da autoavaliação, da avaliação externa e da avaliação do discente, separadamente ou em conjunto, como únicos indicadores de qualidade de todo o sistema, retirando do protagonismo o CPC e o IGC, para encerrar as distorções atuais e aproximar o processo avaliativo, como um todo, do que está determinado pela Lei do SINAES.

6. Considerações finais e encaminhamentos

A par de todo cenário aqui exposto, especialmente diante das experiências vivenciadas em decorrência das restrições impostas em razão do enfrentamento da pandemia da Covid-19, muitas foram as situações que trouxeram a lume questões que já vinham sendo discutidas. Também há outras que puderam ser focalizadas pela excepcionalidade do momento e que inspiraram algumas medidas de curto, médio e longo prazos para que a educação superior possa protagonizar a retomada do crescimento do nosso país.

É essencial uma reflexão profunda sobre a ampliação da autonomia acadêmico-pedagógica das IES, independentemente da natureza jurídica administrativa (faculdade, centro universitário e universidade), na construção e definição dos projetos pedagógicos institucionais e de cursos superiores, em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN). Essa revisão garantirá que as IES construam um modelo acadêmico coerente com a sua história e missão, podendo optar por metodologias ativas e modelagens inovadoras e empreendedoras, essenciais à realidade atual imposta pelo século XXI.

Fundamental reconhecer que a educação é um processo de construção coletiva que garanta unidade epistemológica e que possibilite, de tempos em tempos, romper paradigmas para acelerar e evoluir com o legado educacional. Importante estarmos abertos para a possibilidade de estudos sobre a parceria entre as IES, por meio de consórcios, no uso de instalações físicas, recursos tecnológicos e humanos etc. Essa perspectiva vem ao encontro do momento atual em que "menos é mais". Na nova realidade mundial pós-pandemia, não cabem mais prédios e espaços físicos desnecessários e fechados. É preciso desaceleração. É preciso mais racionalidade e menos construção. O meio ambiente agradece.

O quadro sintético abaixo traz algumas proposições que irão viabilizar a mitigação dos gargalos existentes, bem como sinalizam medidas possíveis e adequadas para enfrentamento dos enormes desafios de reconstrução que aguarda o setor educacional, em especial, da educação superior:

MEDIDAS E EFEITOS A CURTO PRAZO

Medida a ser adotada	Efeito
Implementar efetivamente a Comissão Única de Avaliação	Simplificar e racionalizar o processo de entrada no sistema regulatório. Viabilizar a expansão, garantir o cumprimento das normas gerais da educação nacional mediante a autorização e avaliação do Poder Público
Garantir a atribuição automática de autonomia universitária aos campi de Universidades	Garantir expansão de uma oferta de reconhecida qualidade em favor de uma organização universitária que já demonstra elevados padrões e que já reúne os requisitos necessários para gozar de autonomia
Efetivar o credenciamento institucional em ambas modalidades: presencial e EAD	Assegurar um processo de credenciamento que efetivamente irá considerar todos os aditamentos realizados ao ato original de credenciamento, em especial as diversas modalidades de oferta da instituição. Isso permitirá um retrato único da instituição. Na prática, o credenciamento EAD, tem em si contido todos os referenciais exigidos no credenciamento convencional presencial

MEDIDAS E EFEITOS A MÉDIO PRAZO

Medida a ser adotada	Efeito
Ampliar as hipóteses de dispensa de visita in loco a partir de conceitos, indicadores e avaliações mais recentes	Diminuir o número de processos em fluxo regular nas instituições, aproveitando avaliações institucionais e de cursos já realizadas para dar fluxo mais célere a outras demandas institucionais. Desobstruir o fluxo regulatório de processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento
Revisar a utilização do CPC e IGC como protagonistas na avaliação das instituições	Reestabelecer os indicadores advindos da autoavaliação, da avaliação externa e da avaliação do discente, separadamente ou em conjunto, como únicos indicadores de qualidade de todo o sistema. Evita as distorções atuais e aproxima o processo avaliativo, como um todo, do que está determinado pela Lei do Sinaes
Introduzir, nas avaliações externas, processos e sistemas remotos de avaliação	Agilizar e possibilitar a ampliação do número de instituições e cursos avaliados e possibilita redução de tempo e despesas com deslocamento de avaliadores

MEDIDAS E EFEITOS A LONGO PRAZO

Medida a ser adotada	Efeito
Revisar a periodicidade máxima do ciclo avaliativo de aplicação do ENADE aos estudantes de cada curso de graduação	Garantir uma janela de, no máximo, 5 (cinco) anos para efetivo diagnóstico decorrente do exame e, por conseguinte, enfoque nos ajustes necessários
Criar mecanismos que comprometam efetivamente os estudantes com os processos avaliativos do SINAES, principalmente o Enade e a participação da representação estudantil na CPA	Mitigar as externalidades que frequentemente comprometem a avaliação decorrente do Conceito Enade
Redefinir a regulamentação em torno da possibilidade de oferta com enfoque na modalidade	Em regra, a distinção entre presencial e EAD servem mais ao propósito de se criar concepções em torno da qualidade do que propriamente discutir o processo de ensino e aprendizagem. Um rearranjo sobre os pontos de intersecção e distanciamento pode viabilizar o encontro de ponto central em que a oferta seja trada de forma una

Essa construção tem como pressuposto basilar assegurar a oferta de educação com qualidade. E, por fim, é oportuna a criação de uma Rede de Cooperação Técnico-Científica com participação de IES, visando incrementar criatividade, inovação e empreendedorismo como alavanca à formação acadêmica no Século XXI.

A ABMES permanece à disposição para quaisquer esclarecimentos, em especial para trabalhar conjuntamente no aprimoramento normas gerais da educação nacional.

Celso Niskier

Diretor presidente da Associação Brasileira de
Mantenedoras de Ensino Superior

Comissão técnica responsável pela elaboração da Nota Técnica:

Celso Niskier, Sólton Caldas, Iara de Xavier, Paulo Chanan, Maximiliano Damas, Patrícia Vilas Boas, Francislene Hasmann, Bruno Coimbra.