



observatório universitário

Documento de Trabalho nº 119

Novos indicadores para a educação superior brasileira: eles são necessários?

Ivanildo Ramos Fernandes¹

Universidade de Brasília - UnB

ramos.ives@gmail.com

Claudia Maffini Griboski²

Universidade de Brasília - UnB

cgriboski4@gmail.com

Stela Maria Meneghel³

Universidade Regional de Blumenau - FURB

stmeneg@terra.com.br

Setembro de 2017

¹¹ Mestre em Educação, Avaliação da Educação Superior, pela Universidade de Brasília (2017), Especialista em Políticas Públicas e Avaliação da Educação Superior pela Universidade Federal de Integração Latino-Americana (2010). Vinculado à Universidade Cândido Mendes (2002-2017), onde atuou como professor-pesquisador e diretor de avaliação e de regulação; é membro do Observatório Universitário desde 2002. Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/0012290825549159>

² Doutora em Educação pela Universidade de Brasília (UnB). Professora da Universidade de Brasília (UnB) desde 2011 e atual Diretora de Avaliação e Informações Gerenciais do Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional da UnB. Foi Diretora de Avaliação da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC) (2010-2016). Lattes da autora: <http://lattes.cnpq.br/8591794479271650>

³ Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e pós-doutorado pelo Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e Caribe - IESALC/UNESCO (2008). Atua na Universidade Regional de Blumenau (FURB/SC). Colaborou, em 2003, na elaboração do Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior (SINAES) e na Assessoria Técnica da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES/MEC - 2004 a 2006). Foi responsável pela Coordenação-Geral de Controle de Qualidade da Educação Superior (CGCQES) da Diretoria de Avaliação da Educação Superior do INEP/MEC entre agosto de 2012 e julho de 2016. Lattes da autora: <http://lattes.cnpq.br/4768347130803381>

Artigo apresentado no 3º Simpósio Avaliação da Educação Superior AVALIES, na Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC de 05 a 06 de setembro de 2017. Anais disponíveis em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/179289>.

O Observatório Universitário alia, de forma sistemática, pesquisas acadêmicas, multidisciplinares, com a execução de iniciativas voltadas à solução de problemas práticos inerentes às atividades da educação superior e sua relação com a regulação governamental. A série Documentos de Trabalho tem por objetivo divulgar trabalhos publicados por membros do observatório e de pesquisadores externos, sempre que publicados em co-autoria com membros do Observatório Universitário, além de pesquisas em andamento e colher sugestões e críticas para aperfeiçoamento e desdobramentos futuros.

Observatório Universitário

Coordenação do Observatório Universitário

Edson Nunes

Equipe Técnica do Observatório Universitário

Ana Flávia Melo Barbosa
Antônio José da Silva Neto
Claudia Regina da Silva Moura
David Moraes
Ivanildo Ramos Fernandes
Patrícia Dias
Paulo Gomes Alcântara
Pedro Paulo Silva do Nascimento
Regina de Fátima Pereira da Silva
Robson Rocha de Azevedo
Sônia Pereira Koehler

Rua da Assembléia, 10/4208 – Centro

20011-901 – Rio de Janeiro – RJ

Tel./Fax.: (21) 3221-9550

e-mail: observatorio@observatoriouniversitario.org.br

<http://www.observatoriouniversitario.org.br>

RESUMO

Escorando-se nos princípios da avaliação formativo-emancipatória que embasa o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), na literatura sobre elaboração de indicadores e na opção do Estado por compreender a realidade social a partir de elementos quantitativos, o artigo analisa num primeiro momento as singularidades da expansão da educação superior sistema federal de ensino (SFE), seguindo-se uma seção que situa, no Brasil e mundo, as políticas para garantia da qualidade e órgãos envolvidos, assim como a proclamação uníssona de organismos internacionais sobre a necessidade de fortalecer a produção e indicadores sobre a educação superior. Nesta moldura, a penúltima seção situa o contexto de criação do Grupo de Estudos de Indicadores da Educação Superior (GEIES), em 2013, pela Diretoria de Avaliação da Educação Superior do Inep (Daes) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Objetiva-se, neste estudo de caso, demonstrar que as avaliações presenciais do Sinaes e os indicadores preliminares elaborados a partir de 2008 devem ser conjugados a outros indicadores, modulados segundo os pressupostos do Governo Eletrônico e das expectativas dos usuários, por meio de ferramentas da tecnologia da informação e comunicação (TIC).

Palavras chave: educação superior, indicadores de qualidade, avaliação, regulação.

INTRODUÇÃO

A expansão da educação superior, no sistema federal de ensino (SFE), iniciada na Década de 1960 e intensificada na Década de 1990, ampliou não apenas os atores da arena da educação superior, como também os padrões de interação daquilo que Nunes et al (2002) chamou de *teias de relações ambíguas*. Mas não só, desde então o discurso da qualidade da educação superior, associado ao da sua expansão, tem tomado a dianteira dos formuladores de políticas para este nível educacional. Ainda na Década de 1980 a exigência de uma “expansão com qualidade” foi elevada à condição de princípio constitucional (art 209), passando a nortear, desde então, um conjunto robusto de políticas.

Neste trabalho, e para efeitos taxonométricos das políticas regulatórias e avaliativas, as entidades que orbitam em torno do Ministério da Educação (CNE) serão classificadas em **agências reguladoras** (Conselho Nacional de Educação – CNE e Secretaria de Regulação da Educação Superior – Seres/MEC), e **agências de avaliação** (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – Conaes, além da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes). A classificação bifronte já indica o norte deste artigo. Isto porque ao tratarmos da educação superior estamos

falando em primeira instância de políticas públicas e de seus efeitos na realidade social. Daí que as funções regulatórias e avaliativas se tornam imprescindíveis, não só para analisar se o impacto da intervenção estatal justifica o gasto público, mas também para ordenar o sistema, criar normas, “fiscalizar seu cumprimento e ter competência para impor penalidades aos infratores” (NUNES et al, 2002, p. 21).

Ademais disto, diz o mesmo autor, cabe à regulação supervisionar as relações do mercado que se estabelece naquela atividade e as relações entre consumidor e produtor e/ou prestador de serviço. Há inúmeras *causas eficientes* (meios) para atingir estes objetivos, mas a produção de dados, associada às análises estatísticas e qualitativas têm sido, desde meados do século XVIII, o meio mais adotado pela Administração Pública (SENRA, 1998). Ainda nessa linha, por intermédio da avaliação de qualidade é possível saber quais IES “dispõem de professores com essa titulação e quais estão investindo e têm esse requisito como meta. Há o conhecimento das condições precárias de ensino, no que se refere à falta de infraestrutura, seja em instituições públicas ou privadas, assim como se destacam aquelas com excelência na formação discente” (GRIBOSKI; FERNANDES, 2012, p. 122).

Em função do exposto, aborda-se neste artigo a relevância dos indicadores para educação superior, como refletores da qualidade neste nível educacional, mas, também, dentro da amplitude de funções elencadas por Mitchell (1996), que possam servir para acompanhar a execução da política educacional em suas diferentes nuances. À complexidade da educação superior brasileira, a partir da abertura para o segmento privado lucrativo com a Lei nº 9.870/1999, correspondeu um

[...] enorme imbróglgio em que se transformou a política educacional para o terceiro grau, adicione-se o peso do aparato regulatório. Fiel à origem, o incipiente regime regulatório também é conjuntural. Capturado pelas corporações acadêmicas e profissionais, tem gerado pesado impacto sobre a governança das instituições, obrigadas a copiarem, empobrecidamente, as estruturas decisórias e organizacionais umas das outras, principalmente das públicas. No desenho do aparato regulatório do ensino superior, indicadores métricos produzidos pelas comissões de especialistas têm sido promovidos à condição de fins últimos, amarras formais, quando deveriam ser meios pelos quais se pudesse imaginar o aperfeiçoamento contínuo do sistema de ensino superior. Colabora para a consolidação desta situação, a simples consideração aritmética dos itens que são objeto de avaliação por parte das condições de oferta dos cursos Considerados de forma isomórfica, relevam, para um plano último, aspectos que não são (ou não podem ser) captados pela simples soma aritmética de conceitos. (NUNES, 2002, p. 91).

Com efeito, a expansão da educação superior tem revelado um dinamismo ímpar se comparado a sistemas de outros países, sobretudo em virtude de políticas que privilegiam o crescimento via setor privado, sem desconsiderar os esforços do Governo Federal - a partir de 2003 - para ampliar a rede federal de instituições de educação superior (IES). O desafio de aliar qualidade com as altas taxas da expansão no sistema federal de ensino (SFE), tem provocado um dilema singular, que é a falsa premissa de que um mesmo órgão pode centralizar a regulação e a garantia da qualidade (FERNANDES, 2017b). A equivocada percepção de que a qualidade da educação

superior poderia ser garantia pela via regulatória, em primeiro plano, na qual a avaliação seria mera peça de instrução, em segundo plano, não dialoga com os princípios da avaliação formativo-emancipatória (BELLONI, 1999; DIAS SOBRINHO, 2002). Qualquer que seja a iniciativa de produzir indicadores de qualidade deverá partir deste pressuposto, o de que a qualidade é germinada e desenvolvida por iniciativa e vontade da comunidade acadêmica. Aos indicadores cabe o importante papel de capturar este esforço, ainda que se possa almejar a possibilidade de estimular os atores acadêmicos na consolidação de uma cultura avaliativa (FERNANDES, 2017b).

Segundo dados do Inep (2016), entre 2000 a 2015 o avanço no número de instituições foi de 100,3% (de 1.180 para 2.364), enquanto as matrículas avançaram 118,5% (de 3.036.113 para 6.633.545). Apenas como exemplo da importância destas mudanças, cabe observar que as matrículas em educação a distância passaram de 5.359 em 2001 para 1.393.752 em 2015, e que a maior ampliação de cursos tem se dado no campo da formação de tecnólogos. Queremos aqui dar ênfase a esta dimensão quantitativa e dos desafios que o Estado - regulador e avaliador - tem e terá para induzir qualidade e também para criar e aprimorar indicadores que dialoguem com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), criado nos termos da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004), mas também com os princípios da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDBEN nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996). O alinhamento entre Sinaes e a LDBEN também deveria corresponder às expectativas inscritas tanto ao Plano Nacional de Educação - PNE (2001-2010), quanto ao atual plano (2014-2024) (BRASIL, 2014).

Face ao dinamismo da expansão comentada, bem como à diversidade do SFE, cabe indagar se é possível assegurar níveis adequados de qualidade? Essa indagação norteia o objetivo deste artigo, no sentido de analisar a educação superior no SFE em sua dimensão numérica, as disputas entre os atores da arena da educação superior pela própria concepção de educação, o que demanda prover a sociedade-mantenedora de mais informações sobre a qualidade deste nível educacional. Para atingir este objetivo nossa análise terá por base os princípios do Sinaes, que delegou ao Inep, por meio da sua Diretoria de Avaliação da Educação Superior do Inep (Daes), a operacionalização de um triplo movimento avaliativo que envolve: (1º) avaliação institucional externa (Avalies), que subsidia os atos regulatórios de credenciamento e reconhecimentos das IES e se inicia com um processo de autoavaliação, devendo contemplar a totalidade das atividades e dos processos institucionais; (2º) avaliação de cursos de graduação (ACG), que subsidia os atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos; e, por fim, (3º) o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes¹ (Enade).

Desde o momento em que a Comissão Especial de Avaliação (CEA), criada em 2003 no âmbito do Ministério de Educação (MEC), discutia os alicerces do Sinaes, a então Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior (DEAES), precursora da atual Daes/Inep, já exercia, como membro da CEA, destacado papel na política de garantia da qualidade. A ideia de um insulamento burocrático para órgãos de excelência técnica parece ter encontrado lugar nessa diretoria do Inep, o que lhe imprimiu, ao longo do tempo, grande credibilidade e ampla autonomia dentro do Instituto e mesmo perante outros órgãos vinculados ao MEC. A expertise do Inep com avaliações e suas metodologias, tratamento de dados e, para além de tudo isto, sua credibilidade perante a comunidade acadêmica, reforçam sua missão para produzir indicadores de qualidade fieis à realidade das IES e que, também, atendam às expectativas dos reguladores por maior celeridade nos processos avaliativos e regulatórios.

Uma vez criado o Sinaes e instalada a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), como colegiado de coordenação e supervisão do sistema,

a Daes/Inep passou a funcionar como uma espécie de secretaria executiva dessa comissão. Com efeito, o alinhamento entre Conaes e Daes/Inep fortaleceu o Sinaes e permitiu que o mesmo se mantivesse em estreita sintonia com as bases epistemológicas definidas pela CEA em 2003, em especial, podemos destacar o vigor dado à autoavaliação na formulação e reformulação dos instrumentos de avaliação elaborados por essa diretoria entre 2006 e 2015 (FERNANDES, 2017a). Assim, para além de suas atribuições regimentais definidas no Decreto nº 4.633/2003, que aprovou a estrutura regimental do Inep, a referida diretoria passou a desempenhar relevante apoio à Conaes, não só na formulação de diretrizes para avaliação, mas também na elaboração dos instrumentos e sua metodologia. Relevante mencionar que isto ocorria no mesmo instante em que órgãos vinculados ao Estado regulador, como a Secretaria de Educação Superior (Sesu/MEC), a Consultoria Jurídica do MEC (Conjur/MEC) e a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE) travaram intensa disputa pela gestão do Sinaes e pela concepção de qualidade. (SOUSA; FERNANDES, 2015; PEIXOTO, TAVARES, ROBL, FERNANDES, 2015)

Nesta conjuntura, a atribuição da Daes/Inep ocorre em sintonia com a missão do próprio instituto, vinculada à promoção de estudos, pesquisas e avaliações sobre o sistema educacional do país, subsidiando a formulação e implantação de políticas públicas para a educação a partir de parâmetros de qualidade e equidade (BRASIL, 2007). No âmbito do Sinaes, cada uma das três avaliações já indicadas é expressa em escala de conceitos entre 1 a 5, em que 1 e 2 representam resultados insuficientes, 3 resultado suficiente e 4 e 5, resultados excelentes. Por iniciativa da Sesu/MEC, em 2008, foram criados dois índices: o Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC), segundo metodologia definida pelo Inep, a partir de pequeno conjunto de insumos tidos como preditores de qualidade (BRASIL, 2008a, 2008b). O CPC está embasado em três blocos de dados: (i) resultados do Enade e do Indicador de Diferença dentre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD), que considera em seu cálculo a qualidade da escola de origem do aluno, a partir de indicadores da educação básica divulgados pelo próprio Inep, a formação superior dos pais e o conceito dos Conteúdos Específicos (CE) do Enade, (ii) a opinião que o alunado manifesta no Questionário do Enadeⁱⁱ sobre aspectos da IES e do curso, relativos ao corpo docente, infraestrutura, projeto pedagógico e oportunidades de ampliação da formação recebida; (iii) a titulação e o regime do trabalho do corpo docente, declarados anualmente pela IES no Censo da Educação Superior do Inep (SOUSA; FERNANDES, 2015).

Os mesmos autores salientam que na composição do IGC é considerada a qualidade dos cursos de graduação e de pós-graduação (mestrado e doutorado). No que se refere à graduação, é utilizada a média do CPC dos cursos avaliados da IES no último triênio; no que se refere à pós-graduação, são utilizadas as notas da Capes aos programas da IES. O resultado final deriva da ponderação dos conceitos de qualidade pelo montante de matrículas em ambos os níveis de estudos, expressado em valores contínuos (que vão de 0 a 5) e em faixas (de 1 a 5). Os resultados do CPC e IGC, como preditores da qualidade de cursos e IES, têm se constituído em importante medida para as ações regulatórias, dado que nos últimos anos têm sido publicadas diversas instruções normativas aplicando medidas, tais como, abertura de protocolos de compromisso e suspensão de entrada de estudantes para cursos e IES, apenas com base nesses indicadores de qualidade. Não obstante, as críticas ao CPC e IGC baseiam-se, principalmente, em dois argumentos: 1º são medidas quantitativas e padronizadas que não deixam perceber a riqueza e complexidade das atividades dos cursos e IES, tal como consideradas na Avalies e na ACG; 2º adquiriram protagonismo nas decisões regulatórias, não deixando espaço para comunidade acadêmica e sociedade perceberem

a importância dos indicadores da avaliação (Avalies e ACG). Além disso, há grande crítica ao fato de que o resultado do Enade influencia cerca de 55% do que será o CPC de um curso, conforme demonstram as notas técnicas sobre este índice, disponíveis no site do Inep.

Atenta à necessidade de promover o aperfeiçoamento dos processos e instrumentos de avaliação da educação superior (ES) no contexto do Sinaes, mas também em consonância com tendências internacionais, identificamos que em 2013 a Daes/Inep considerou estratégica a criação de novos indicadores para educação superior, merecendo destaque a criação do Grupo de Estudos de Indicadores da Educação Superior (GEIES), em 2013, do qual nos ocuparemos neste artigo. Para a análise empreendida neste artigo tomamos por base os estudos de Mitchell (1996), pois o autor defende a necessidade de indicadores em distintos graus de complexidade, a depender do público alvo e dos objetivos pretendidos. Logo, a defesa de maior volume de indicadores deve obedecer uma hierarquia de finalidades, como se refere este autor: (1º) indicadores de clareza e simplicidade que respondam às indagações mais emergenciais da sociedade, sem o uso de fórmulas indecifráveis; (2º) indicadores de alta complexidade e ampla gama de dados, estatisticamente defensáveis e que subsidiem acadêmicos, pesquisadores e especialistas; (3º) indicadores complexos, com robustas bases de dados que respondam às necessidades dos tomadores de decisões políticas. Para o autor, é um erro grave achar que um indicador sirva a estes três grupos de usuários. Ainda quanto à necessidade de produção de indicadores para subsidiar órgãos governamentais, no acompanhamento de políticas públicas, escoramos-nos nas lições de Senra (1998).

Quanto ao tipo de pesquisa, caracteriza-se como descritiva, pois objetiva a identificação do objeto de estudo, seu registro e a análise das características, além dos fatores ou variáveis relacionadas. Segundo Gil (2008) é possível entender este tipo de investigação como um estudo de caso, pois uma vez realizada a coleta de dados, o pesquisador empreende uma análise das relações entre as variáveis para uma posterior determinação dos efeitos.

Além desta introdução, a estrutura deste artigo compreende - nesta ordem - uma seção que analisa como alguns países têm tratado a produção de indicadores de educação superior. A reflexão revela a necessidade do Brasil, em particular o Inep, manter-se atento às inovações e tendências internacionais de avaliação da educação superior, de modo a ofertar à sociedade indicadores para os mais variados fins - desde o fomento à qualidade e à sua manutenção, como também à orientação da expansão e das políticas públicas para educação superior. A seção seguinte relata iniciativas recentes do Inep, em particular a criação de um Grupo de Estudos de Indicadores de Educação Superior (Geies), com o objetivo de promover avanços na construção de novos indicadores de ES.

1. LEGITIMIDADE DOS INDICADORES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Ainda que sejam conhecidas as teorias de gestão da coisa pública e, dentro dela, a que enfatiza a produção e disponibilização de informações aos cidadãos, cabe mencionar que esta tendência escora-se nos postulados do Governo Eletrônico (e-Governo), que se situa na dimensão da produção, armazenamento, tratamento estatístico e uso das informações sob responsabilidade dos órgãos públicos, sob a premissa de que é necessário ampliar o conhecimento dos processos internos da Administração Pública, a disponibilização não só dos produtos e serviços oferecidos pelo Estado à sociedade,

mercado e indústria em geral, mas também aos cidadãos. Para tanto, desenvolvem-se ferramentas eletrônicas e tecnologias da informação capazes de reduzir a distância entre governo e cidadãos. Segundo Bucci (2013), no caso da Educação Superior, o próprio Sistema de Fluxo dos Processos de Regulação e Avaliação da Educação Superior (Sistema e-MEC), gerenciado pela Seres/MEC, objetiva ajustar as condutas do MEC, Inep e CNE ao Governo Eletrônico, aos princípios de modernização dos procedimentos e processos administrativos com suporte de ferramentas mais arrojadas.

Para Senra (1998, p. 23) as estatísticas não refletem “os fatos em si mesmos, mas antes uma versão dos fatos”. Para este autor, entre os Séculos XVI e XVIII a Estatística prestava-se a reunir dados sobre território, população e riquezas de determinado Governo, a compor o “espelho do Príncipe”, contexto no qual os dados visavam amparar a ação dos dirigentes políticos, “inventariando os recursos e as forças do Estado” (p. 10). Ainda segundo esse autor, as estatísticas deixaram de “ser espelho do príncipe para se tornarem espelho da sociedade, fazendo-se fortemente presente na emergência de uma racionalidade governamental, voltada, a um só tempo, em maximizar os benefícios e em minimizar os custos da ação de governo” (SENRA, 1998, p. 12).

As aceleradas mudanças do sistema de educação superior exigiram reformas que pudessem acompanhar a complexidade das atividades e responsabilidades das IES, em âmbito global, com a conseqüente redefinição dos parâmetros e indicadores de qualidade. Neste contexto, a análise da dinâmica da intervenção estatal, assim como a compreensão de eventuais problemas advindos da ação governamental, são algumas das razões pelas quais organismos como Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) recomendam a produção de indicadores e a avaliação de políticas públicas.

Nesta ótica, as avaliações visam responder a questões centrais, como por exemplo: como e em que circunstâncias os objetivos propostos na formulação de programas são alcançados? Quais os motivos que levaram determinados programas a atingir ou não os resultados? As avaliações, pautadas no uso prático da informação, podem encontrar explicações para os resultados observáveis e ajudam a compreender a lógica e dinâmica da intervenção estatal. O propósito da avaliação, nestes casos, é guiar os tomadores de decisão quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo de suspensão de determinada política ou programa. Os parágrafos seguintes mencionam algumas iniciativas internacionais de políticas para garantia da qualidade na educação superior.

Nos **Estados Unidos da América do Norte (EUA)**, podemos citar as diretrizes do Escritório Governamental de Responsabilização (GAO) formuladas em 2011, órgão vinculado ao Congresso dos Estados Unidos responsável pela auditoria, avaliações e investigações das políticas públicas, avaliações de programas. Tais diretrizes caracterizam-se como estudos sistemáticos, conduzidos periodicamente ou em caráter *ad hoc* para analisar como um programa está sendo executado. Naquela país, o Instituto de Ciências da Educação (IESⁱⁱⁱ), criado em 2002, é o braço de pesquisa do Departamento de Educação e encarregado de produzir estudos sobre o estado da arte da educação e das políticas correlatas, com avaliação de programas conduzidos com o suporte do Serviço de Estudos de Políticas e Programas (PPSS) no âmbito do Centro Nacional de Avaliação Educacional e Assistência Regional (NCEE). Não obstante, em 2009, o referido Departamento de Educação dos EUA entendeu como necessária uma revisão das atividades de avaliação praticadas buscando aprimorar sua capacidade analítica, produzindo novos indicadores, com a intenção de utilizar o conhecimento disponível de forma mais eficaz.

Na **Europa**, decorrente dos compromissos sobre avaliação de qualidade da educação superior no âmbito do Pacto de Bolonha, foi criada em 2000, por recomendação do Conselho de Ministros da Educação, a Associação Europeia para Garantia da Qualidade da Educação Superior (ENQA), caracterizada como uma associação de todas as agências europeias de garantia da qualidade. Trata-se de um *think tank* para pensar e repensar o papel da *Quality Assurance* (AQ) e das agências. Em 2004 a ENQA foi instada a avaliar sua trajetória, revendo seus estatutos. Entre as principais conclusões do grupo de trabalho, está a de que “a qualidade do ensino superior é uma preocupação partilhada por cada Estado-membro e por todas as instituições de educação superior; que a introdução de métodos eficazes e aceitáveis de garantia de qualidade devem levar em consideração experiências europeias e internacionais e a possibilidade de cooperação”. (EUROPEAN UNION, 1998, itens 2 e 3). Podemos destacar, também, que em 2010, por meio do documento “uma década de cooperação europeia em matéria de garantia de qualidade no ensino superior”, a ENQA publicou amplo estudo sobre o estado da arte da avaliação e das agências europeias, entre 2000 e 2010.

Ainda na Europa, a meta-avaliação coletiva das agências europeias de garantia da qualidade resultou em um protocolo de cooperação entre os respectivos ministros de Estado, pelo qual se comprometiam em apresentar uma proposta de modelo de avaliação dos pares das agências de garantia da qualidade em nível nacional, respeitando as diretrizes e critérios já consagrados. Igualmente, pactuaram que os aspectos práticos de implementação desta reforma pela ENQA ocorressem em cooperação com a Associação Europeia de Universidades (EUA), além da Associação Europeia de Instituições de Educação Superior (EURASHE) e da União Europeia de Estudantes (ESIB), criando-se o chamado E4 Group. Também se pactuou que todas as agências possuiriam um cadastro público e integrado com dados sobre seus sistemas de ensino. Este registro foi previsto como uma fonte útil de informação fiável e objetiva para qualquer pessoa que queira saber mais sobre as agências de garantia de qualidade atuantes na Europa. Na ocasião, também foram consolidadas as diretrizes para garantia de qualidade no sistema europeu de educação superior.

Por sua vez, na **América Latina**, em 2003, foi formalizada a criação da Rede Ibero-americana de Garantia da Qualidade na Educação Superior (RIACES), com a finalidade de promover a cooperação e o intercâmbio na avaliação e acreditação entre os países da América Latina, contribuindo para assegurar a qualidade da educação superior na região. Pertencem às RIACES os organismos oficiais de avaliação e acreditação responsáveis pela definição de políticas para o ensino superior nesta área, de cada país latino-americano, e avaliação das organizações sub-regionais de acreditação da qualidade do ensino superior, que tenham sido oficialmente reconhecidas pelas autoridades competentes. Podemos mencionar, por exemplo que em 2012 uma comissão internacional coordenada RIACES e pela Associação Internacional de Agências de Garantia da Qualidade na Educação Superior (INQAAHE) promoveu, a pedido do Conselho Nacional de Acreditação - CNA, da Colômbia, uma avaliação externa das atividades desse órgão, “sobre a sua conformidade com as diretrizes de boas práticas adotadas por essas redes”, tendo por base as diretrizes do INQAAHE e RIACES.

Cabe mencionar, ainda, que desde 2007, o Centro Inter-universitario de Desenvolvimento (CINDA), se comprometeu a recolher e divulgar de forma sistemática, informações sobre o desenvolvimento de ensino superior na América Latina. Com o mesmo intuito, em 2010, foi promovida uma avaliação externa do sistema de avaliação da educação superior da Costa Rica, concluindo-se que “a equipe observou que se não na política, mas pelo menos na prática, o Sinaes estava cumprindo o espírito das suas diretrizes” (INQAAHE, 2010). Este compromisso é expresso em

relatórios gerais sobre o ensino superior e relatórios sobre temas específicos, com foco no papel das universidades no desenvolvimento científico e tecnológico (elaborado em 2010) e na garantia Qualidade (elaborado em 2012) no que se refere à transferência de conhecimentos e desenvolvimento tecnológico, inovação e empreendedorismo no sistema universitário na Ibero-americana.

A seu turno, o Instituto de Educação Superior da América Latina e Caribe (Iesalc) e a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), instituições membro da RIACES, têm ao longo dos anos contribuído no debate sobre a criação e uso de indicadores de qualidade da educação superior e melhoria do desempenho das agências de avaliação com capacidade de assegurar processos de formação de profissionais adequados as necessidades dos países.

A argumentação anterior, desta seção, demonstra que os sistemas de avaliação consolidados e com legitimidade têm passado por constantes processos de autoavaliação ou de avaliação externa, seja de forma voluntária – como os da Argentina, México, Colômbia e da Costa Rica, entre outros – seja por imposição da comunidade avaliada (como no caso das agências regionais dos Estados Unidos), seja ainda por imposição estatal, como ocorre com as agências que compõem a União Europeia. Neste movimento, tem se mostrado fundamental a necessidade de promover mudanças não só nos modelos de avaliação como também nas práticas institucionais das agências, com vistas a ampliar a qualidade da informação e serviços prestados. Nesse sentido, as alterações apontam a importância de gerar: (i) parcerias com outras agências de informação de dentro e fora do país; (ii) possibilidades novas de abordar seu objeto de análise e atingir seu objetivo.

2. A NECESSIDADE DE NOVOS INDICADORES DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E A CRIAÇÃO DO GEIES

Segundo Meneghel (2015, p. 187), houve em 2003 uma “concertação política bastante importante” quando da criação da Comissão Especial de Avaliação (CEA), pela Sesu/MEC, para oferecer ao Congresso Nacional as bases epistemológicas do Sinaes. A autora, que integrou a referida comissão, menciona que houve a preocupação de conjugar diferentes visões sobre educação superior e de diferentes regiões do país. Com efeito, a Lei do Sinaes (BRASIL, 2004) nasceu em um contexto no qual ganhava peso a necessidade de promover a qualidade e de se produzir um espelho do sistema de ensino mais próximo da realidade, para subsidiar os atos de regulação e a formulação de políticas públicas, assim como disponibilizar informações ao Estado e à sociedade sobre a situação dos cursos e das IES. Os compromissos do Sinaes, portanto, alinham-se aos objetivos da LDBEN^{iv} e às metas do PNE (2001-2010), inclusive com o atual (2014-2024) (BRASIL, 2014), que dá ênfase à implementação da avaliação da educação superior como estratégia para o alcance das suas metas.

Mas o Sinaes enfrenta problemas para ser operacionalizado conforme as expectativas da sociedade, da comunidade acadêmica e, mesmo, de órgãos governamentais. A expansão cresce em escalas incompatíveis com a capacidade de dar vazão aos processos, seja pela escassez de servidores no MEC e Inep, dificultando ou inviabilizando as análises qualitativas dos resultados das avaliações presenciais, seja porque os novos arranjos institucionais, das IES e de seus mantenedores, impõem aos reguladores a busca por fatos motivadores não são alcançados pelas avaliações presenciais. Ademais disto, em se tratando da correlação entre a expansão da educação superior e a garantia da qualidade, é perfeitamente razoável considerar que quando o sistema “cresce em velocidade muito grande o numerador cresce mais rápido que o

denominar. [Então, o sistema de educação superior] não cresce em velocidade chinesa com qualidade” (NUNES, 2014, p. 4).

Ao analisarem o caráter público dos dados do Sinaes, Sousa e Fernandes (2015, p. 11), a partir de dados coletados do sistema e-MEC^v, indicam que “o sistema recebeu 2.251 processos [de credenciamento], dos quais apenas 765, correspondendo a 34,0% do total, foram decididos pelo CNE, restando 1.486 processos pendentes (66,0%)”. Superada uma década de aprovação do Sinaes, a incapacidade de dar seguimento tempestivo aos processos regulatórios institucionais - na maioria das vezes por entraves no âmbito do órgão de instrução (Seres/MEC) - fragiliza a política de garantia da qualidade. Em adição, quando se observa que significativa parcela da avaliação *in loco* dos cursos passou a ser dispensada^{vi}, pois a regulação passou a adotar como motivação o CPC, constata-se que a morosidade processual, aliada à motivação pelos índices, evidencia a clara opção dos reguladores por métricas de qualidade dissociadas das avaliações qualitativas e da história da IES.

Todavia, é relevante considerar que segundo painel e Indicadores do MEC (SIMEC/MEC^{vii}) o Inep realizou até março de 2016 um total de 2.124 Avalies e 34.013 ACG; como o SFE tem 2.177 IES e 26.783 cursos presenciais e 1.365 cursos a distância, sendo possível concluir que a avaliação em si vem sendo realizada em proporções bastante simétricas, senão superior, ao universo total de IES e cursos. Assim, antes de se posicionar nas trincheiras da resistência, uma atitude proativa requer saber dialogar com os indicadores como uma opção de política, que não cabe apenas para o Brasil ou para órgãos regulatórios, mas cabível para sistemas de avaliação e regulação mundo afora.

Como lecionou Senra (1998), a busca por dados que constituem “o espelho” da sociedade para fundamentar as decisões governamentais está na essência da Administração Pública. No cenário brasileiro, a Lei Geral do Processo Administrativo no âmbito da União insere a discricionariedade e a motivação com princípios da gestão pública (BRASIL, 1999). Escorado nestas premissas, cabe aos gestores públicos buscarem aliar os resultados das avaliações presenciais a dados fornecidos por organismos com bases confiáveis, a fim de gerar indicadores mais dinâmicos.

Nessa linha a Daes/Inep, atenta: (i) à dinâmica de transformação do sistema de ES brasileiro em face de diversos fatores (desde adaptações ao mercado até a política governamental); (ii) às possibilidades e limitações dos indicadores supracitados; (iii) à sua tarefa de promoção de qualidade, ponderou a importância de criar um Grupo de Estudos sobre Indicadores de Educação Superior, com a finalidade de avançar na reflexão sobre a contribuição do CPC e IGC para a avaliação da qualidade da ES. Mas, sobretudo, avançar na proposição e construção de novos indicadores, considerando a diversidade e complexidade de aspectos envolvidos na qualidade da educação superior.

2.1 – O GEIES: constituição e premissas do trabalho.

O GEIES foi criado pela Portaria Inep nº 506/2013 a fim de promover estudos e produtos que permitissem, em interlocução com outros especialistas e também com a sociedade, ampliar o rol de elementos que permitissem mensurar e promover a qualidade da ES no país^{viii}. Ele reuniu profissionais com o seguinte perfil: (i) especialistas em indicadores educacionais (em especial de Educação Superior) e socioeconômicos utilizados no Brasil e no exterior; (ii) técnicos em ferramentas estatísticas; (iii) especialistas em mecanismos de acesso e manejo de bases de dados

educacionais e socioeconômicos utilizados no Brasil e no exterior; (iv) gestores de sistemas e políticas de avaliação da educação superior no Brasil (graduação e pós-graduação). Considerou, ainda, a necessidade de seus integrantes contarem com trajetória experiência acadêmica e profissional capaz de contribuir para o objetivo inicial. (INEP/DAES, 2013a, 2016). O Grupo iniciou seus trabalhos orientado por dois eixos: **(i) a transparência/fornecimento de informação confiável sobre a ES para a sociedade** e **(ii) o papel estratégico dos indicadores para governos e gestores públicos ao redor do mundo.**

Quanto ao primeiro eixo, o GEIES considerou que a transparência tem sido crucial para a análise e proposição de políticas para a ES em todo o mundo. É fato que este nível de ensino vem se tornando cada vez mais complexo, tanto em termos das possibilidades e meios de formação quanto de implicações (sociais, econômicas) e dimensões de análise; quanto mais amplos e complexos os sistemas educacionais, mais sofisticadas precisam ser as ferramentas necessárias para garantir a proposição de políticas e a transparência dos processos decisórios; a obtenção de informação confiável sobre a ES e sua adequada disseminação tornou-se assunto cada vez mais estratégico para governos e gestores públicos ao redor do mundo.

No segundo, a expectativa era de proposição de indicadores que permitissem diferentes olhares sobre a Educação Superior Brasileira, bem como para a tomada de decisões sobre a possibilidade de construir uma maior e mais ampla base de dados sobre Avaliação e Educação Superior no Inep. Ou seja: atender aos anseios de diversos setores da sociedade, ávida pela ampliação de informação sobre critérios de qualidade e transparência no serviço público brasileiro. Os trabalhos do GEIES, sob a coordenação da Daes/Inep, partiram da percepção de que os atuais indicadores de qualidade da ES no Brasil eram insuficientes para retratar a riqueza e diversidade de características dos cursos e IES do país. A despeito dos esforços feitos pelo Inep, o grupo entendeu que os dados sobre ES estavam dispersos em bases distintas, cuja estruturação precisava ser melhor compreendida, a fim de permitir a transformação dos grandes volumes de dados em poder do governo (INEP, MEC, CAPES, CNPq) em informações úteis e relevantes aos seus diversos públicos, com novos indicadores, o estímulo à realização de pesquisas com estes dados e tratamentos estatísticos que revelem correlações significativas entre variáveis e que melhor expliquem determinados fenômenos, como o desempenho do aluno.

Em adição, o grupo entendeu que os indicadores produzidos e divulgados pelo Inep desde a publicação do Sinaes, em 2004, estavam fortemente estruturados num aparato regulatório^{ix}, com poder de projetar suas imagens e representações da educação superior e de sua qualidade junto à sociedade brasileira, mostrando-se pouco estimulado em revisar os atuais indicadores; que, numa perspectiva recomendada pelos estudos de Mitchell (1996), o “consumo” dos dados da ES necessitava de uma interface mais amigável e que produza indicadores específicos para públicos específicos. Vale mencionar, por exemplo, que os microdados publicados pelo Inep, naquele momento, atendiam apenas usuários experientes e dotados de softwares estatísticos sofisticadas.

Diante do exposto, restou evidente a importância de o Inep trabalhar para gerar subsídios que permitissem melhor compreensão da realidade da ES no país e de sua qualidade, atuando de modo a construir indicadores capazes de servir de suporte à compreensão de algumas das grandes questões e desafios atuais da ES no Brasil, ampliando a perspectiva sobre o que é e como mensurar a qualidade hoje, mas também com perspectiva de futuro; possibilitar ampla visão sobre o espectro da ES no país, sem atender – e tampouco prejudicar - nenhum grupo/perfil específico de IES. Assim, talvez

um dado segmento não se saia bem em algum tópico, mas, por outro lado, podem ser ‘beneficiadas’ em outro^x.

Dentre todos os consensos, destacou-se a imperiosa necessidade de oferecer à sociedade e Governo mais e diversos indicadores desde os ‘primários’ e ‘simples’, com informações desagregadas, criando possibilidade para que estes sejam combinados e conformados em outros indicadores mais complexos ou de alta complexidade, a depender do usuário, além de visualizados de diversas formas. Após o estabelecimento destes consensos, como estratégia metodológica, o GEIES foi dividido em quatro subgrupos: Subgrupo 1 – Indicadores relacionados aos estudantes; Subgrupo 2 - Indicadores relacionados às Instituições – 1; Subgrupo 3 - Indicadores relacionados às Instituições – 2; Subgrupo 4 – Aspectos Metodológicos. A organização dos grupos possibilitou a discussão específica de bases e insumos disponíveis relacionados à proposição de indicadores de qualidade.

2.2 – Proposições do GEIES – por uma nova Base de Dados para a ES no Inep

A tarefa atribuída ao GEIES foi de elaboração de uma “cesta” com novos indicadores para a Educação Superior que permitisse um olhar multidimensional sobre as IES e seus cursos, favorecendo a análise da qualidade da ES a partir de diferentes variáveis e ângulos, de acordo com os interesses do observador. Por meio destes novos indicadores, portanto, se buscava possibilitar novas maneiras de utilizar e visualizar diferentes formas de mensurar a qualidade da ES do país. O panorama da ES é tradicionalmente visto a partir de três unidades de análise: a IES, o curso e o estudante. Cada uma destas unidades possui uma série de características específicas, que dinamicamente se constroem ao longo do tempo, conferindo-lhe singularidade e valor, conforme o olhar e o contexto do observador. Segundo Ristoff e Giolo (2006, p. 198), o esforço do Sinaes, de agregar as informações produzidas sobre a ES, confere maior amplitude aos resultados da avaliação, pois “além de integrar os instrumentos de avaliação entre si, tornou-se fundamental integrar os instrumentos de avaliação com os de informação”.

O levantamento e o armazenamento deste conjunto de características das IES, dos cursos e dos estudantes são feitos com diferentes instrumentos e em diferentes bases de dados, o que gera um grande desafio para sua organização, rastreabilidade e disseminação. Como o olhar sobre a ES deve ser multidimensional, ou seja, o observador deve poder analisar os objetos de análise (a IES, o curso e os estudantes) sob óticas distintas e com diferentes objetivos, é fundamental que a organização das informações seja feita de maneira a favorecer o seu consumo e manipulação.

Em função do exposto, foi considerado pertinente organizar os dados referentes à ES, disponíveis nas diferentes bases de dados governamentais, de modo a poder garantir a manipulação, a gestão e a disseminação de informações confiáveis e atualizadas sobre a educação superior brasileira. Este esforço de organização de uma base de dados visando esta manipulação, apesar de fazer parte das finalidades do Inep, ainda se constitui num desafio para a autarquia. No entanto, há expectativa de que, a partir desta base, seja possível desenvolver uma ferramenta que permita aos diversos públicos interessados na análise da educação superior brasileira (gestores públicos, IES, estudantes, empresas, pesquisadores, jornalistas, etc.) encontrar, num único ambiente, as informações disponíveis nas bases de dados governamentais, estruturadas de modo a facilitar consultas e consolidações, ou seja, que favoreçam a visualização e a interatividade.

Outros órgãos do Governo têm perseguido esse caminho, procurando organizar suas informações de modo a atender às demandas de seus públicos, na perspectiva do

Governo Eletrônico. São ferramentas de acesso online que a população em geral pode acessar a qualquer momento através de seus portais, sendo um excelente exemplo, o *Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA)* do IBGE, que permite ao usuário montar seus próprios indicadores sem baixar bases de dados pesadas.

As atribuições do GEIES e o consenso pela necessidade de se criar um sistema de banco de dados de indicadores da educação superior, dialogam com os desafios do Inep para avançar na revisão de alguns processos internos que subsidiam a construção de indicadores, tais como: (1º) aperfeiçoamento Questionário do Estudante, (2º) Aperfeiçoamento do Indicador da Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD) e (3º) revisão do IGC.

Quanto ao primeiro - o **questionário** - a motivação foi aprimorar a contribuição das informações do questionário no CPC, para que produzisse insumos de melhor qualidade e maior quantidade para o levantamento das percepções dos estudantes acerca das condições educacionais de seus processos formativos. A orientação para análise foi intensificar a percepção dos estudantes sobre o processo de formação com base nas três dimensões da avaliação externa dos cursos: organização didático-pedagógica, corpo docente e tutorial e infraestrutura. A nova estrutura do Questionário do Estudante, resultante do trabalho do GEIES, foi aplicada em 2013. Foram efetivadas análises por meio de um Grupo de Especialistas (GE)^{xi} para verificar a qualidade dos insumos obtidos e definir a forma de composição no cálculo do CPC de 2013. Conforme é destacado na Nota Técnica nº 70/2013 “a mudança do Questionário favoreceu a ampliação do espectro de insumos utilizados para o cálculo do CPC, passando de 2 (dois) para 42 (quarenta e dois) itens utilizados como fonte da percepção discente” (INEP, 2013b).

Como resultado do trabalho de revisão o Questionário ficou dividido em dois eixos: a) Caracterização do perfil socioeconômico e aspectos acadêmicos; b) Percepção dos estudantes acerca de diversos aspectos relacionados aos seus processos formativos ao longo do curso. As informações referentes à percepção dos estudantes sobre os processos formativos, instituíram 3 (três) componentes do cálculo do indicador: a) Nota referente à organização didático-pedagógica (NO); b) Nota referente à infraestrutura e instalações físicas (NF); e c) Nota referente às oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional (NA).

No que se refere ao segundo - o **IDD** – podemos mencionar que o mesmo passou a ser calculado com a utilização dos mesmos recursos estatísticos de estimação dos desempenhos esperados para os estudantes e a diferença entre os desempenhos observado e esperado, com referência na Nota individual do estudante no Enem e no Enade, superando o uso de comparação das médias de desempenho nos exames até então utilizado para o cálculo deste indicador. Contudo, a crítica que permanece é relativa ao processo de padronização e reescalonamento, por resultar em medidas comparadas e não absolutas.

No que se refere ao terceiro - a **revisão do IGC** - é preciso enfatizar que diante da finalidade de atender as expectativas da sociedade pelo aprimoramento do modelo de cálculo do IGC, o Inep contratou dois consultores por meio do projeto firmado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Os consultores tiveram como missão revisar os modelos utilizados e propor novos indicadores que atendessem as necessidades atuais de avaliação da educação superior no país. Buscando dar uma resposta às questões apresentadas, a consultoria apresentou uma série de propostas de modelos que poderiam ser utilizados com suas características, vantagens e desvantagens. O GEIES foi responsável por testar a viabilidade da implantação dos modelos propostos. Finalmente, optou-se pela adoção de um modelo que foi utilizado

para o do IGC de 2014, como consta na Nota Técnica Daes/Inep nº 59/2015^{xiii}. (INEP, 2015, 2016).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em sintonia com a argumentação contida neste texto, cabe aqui dialogar novamente com Meneghel (2015), no que tange à missão do Inep. Para esta autora, a missão do instituto é realizar estudos e pesquisas, porém, precisa ir além da “realização dos exames e produção de indicadores, desenvolvendo com excelência uma visão e crítica quanto à melhor forma de organizar e armazenar os dados da avaliação, de mensurar as qualidades das IES e do sistema de ES, [pois] a qualidade não é uma só... [assim como] registrar a memória dos resultados e fazer estudos sobre eles”. (p. 197).

Analisando sob a ótica de uma meta-avaliação, entendemos que o resgate de uma proposta de avaliação formativa e emancipatória reclama que o Sinaes exponha com maior grau de transparência os dados produzidos pelas avaliações e que se reconfigure constantemente, contexto no qual se torna cabível a proposta do GEIES para subsidiar a criação de novos indicadores para avaliar a qualidade da educação superior.

Nesta conjuntura, a apropriação de informações sobre a qualidade da ES é fator fundamental de autonomia e emancipação das IES, mas também do próprio Inep, contexto no qual a disponibilização de indicadores gera, sobretudo, informações para a Sociedade, IES, Estudantes e para o Estado brasileiro, além de ser um elemento importante para os processos de internacionalização. Neste contexto, não está em questão o debate sobre o alegado protagonismo do Enade, CPC e IGC nas políticas para educação superior na sua regulação, tampouco sua fidedignidade aos princípios do Sinaes mas, sim, a necessidade de ampliar os instrumentos e medidas de qualidade da ES existentes no país – claramente insuficientes para retratar a complexidade das atividades e processos empreendidos nas diversas IES de Norte a Sul do país.

A atitude que se reclama do Inep, assim como dos pesquisadores da área, é que se produzam mais e novos indicadores a fim de ampliar o espelho da qualidade da educação superior, com base em dados acessíveis tanto pelos tomadores de decisão quanto pela comunidade acadêmica e sociedade em geral. Assim, o Inep não só fortaleceria o princípio da transparência de dados, procedimentos resultados das avaliações do Sinaes, quanto o caráter público dos mesmos. Ao mesmo tempo, reduziria a possibilidade de ocorrer, no âmbito regulatório, uma transparência embaçada.

O que se espera da construção de uma cesta de indicadores é aprimorar o Sinaes, consolidando um sistema de avaliação submetido à meta-avaliação por diferentes atores, entre eles, os gestores, professores, alunos, avaliadores e sociedade civil. Desse modo, tem-se no Inep, o cumprimento de sua missão regimental de produzir dados e informações, legitimados pela sociedade como ferramenta para orientação da gestão pública. À Daes/Inep, cabe acompanhar o desenvolvimento da ES e verificar as possibilidades de superação dos desafios, identificando novas oportunidades de crescimento da qualidade acadêmica com critérios e indicadores para a formação de profissionais, em consonância com as expectativas do mundo do trabalho e considerando as interfaces e movimentos da sociedade brasileira.

Retomando-se os diagnósticos e consensos formulados no âmbito do GEIES, mencionados ao longo deste documento, destaca-se a importância e necessidade de mais e novos indicadores, superando, deste modo, a visão tradicional e elitista de fazer educação voltada aos interesses do capital, sendo compreendida como um bem público, conforme preconizado nos princípios e diretrizes constitucionais do nosso país, qual

seja: – Promover uma educação pública de qualidade é dever do Estado e direito da população.

Nessa compreensão, a crítica ao uso de indicadores no formato de ranqueamento e competitividade entre as IES, passa a dar lugar ao uso de informações específicas e valorizadas na construção e reconstrução dos projetos pedagógicos dos cursos, dos Planos de Desenvolvimento Institucional das IES, no Plano Nacional de Educação e nos Planos de Governo.

REFERÊNCIAS

BELLONI, Isaura. Avaliação institucional: um instrumento de democratização da educação. **Linhas Críticas**, Brasília: v. 5, n. 9, p. 31-58, jul./dez., 1999.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 dez. 1996, Seção I, p. 27.833-27.841.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 01 fev. 1999.

_____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 15 abr. 2004, Seção 1, p. 3, 2004.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, de 26 jul. 2014, Seção 1, p. 1, edição extra.

_____. Decreto nº 6.317, de 20 de dezembro de 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 dez. 2007, Seção I, p. 9. 2007.

_____.; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. Portaria Normativa nº 4, de 07 de agosto de 2008. Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores - CPC, para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do SINAES instaurado pela Portaria Normativa nº 1, de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, de 6 de ago. 2008 – Seção I, p. 19. 2008a.

_____. Portaria Normativa nº 12 de 08 de setembro de 2008. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior. 2008b. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, de 8 set. 2008 Seção I, p 10. 2008b.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Processo administrativo eletrônico e informação pública. O sistema e-MEC e o marco regulatório da educação superior. In: Floriano de Azevedo Marques Neto; Fernando Dias Menezes de Almeida; Irene Patrícia Nohara; Thiago Marrara. (Org.). **Direito e Administração Pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro**. São Paulo: Editora Atlas, 2013, v. 1, p. 700-724.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação democrática: para uma universidade cidadã**. Florianópolis: Insular, 2002.

EUROPEAN UNION. **Council Recommendation of 24 September 1998 on European cooperation in quality assurance in higher education.** Recommendation of the Council 98/561/EC. 1998. Bélgica. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:270:0056:0059:EN:PDF>

FERNANDES, Ivanildo. **Instrumentos de avaliação de cursos e instituições de educação superior, elaborados pelo Inep no âmbito do Sinaes, entre 2006 e 2015.** Nota Técnica 1/2017. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2017a.

_____. **O dilema entre regular e garantir qualidade total no sistema federal de ensino. Nota Técnica nº 2/2017.** Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2017b.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRIBOSKI, Claudia. M.; FERNANDES, I. R. Avaliação da educação superior: como avançar sem desqualificar. In: Deise Mancebo; Mariluce Bittar; Vera Lúcia Jacob Chaves. (Org.). **Educação Superior - expansão e reformas educativas.** Maringá: EDUEM, 2012, v. 1, p. 99-126.

INQAAHE - THE INTERNATIONAL NETWORK FOR QUALITY ASSURANCE AGENCIES IN HIGHER EDUCATION. **Sistema Nacional de Acreditacion de la Educacion Superior (SINAES). Evaluation report.** San Jose. Costa Rica. 2010. Disponível em

<http://www.inqaahe.org/main/professional-development/review/inqaahe-review-reports>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. Portaria nº 506 de 26 de agosto de 2013. **Cria o Grupo de Estudos sobre Indicadores da Educação Superior para subsidiar as ações da avaliação da educação superior.** Boletim de Serviço, Brasília, v. 17, n. 8, 26. Ago. 2013a.

_____. Nota Técnica nº 70/2013. **Utilização dos Insumos do Questionário do Estudante Aplicado em 2013.** Brasília: Inep, 2013b.

_____. Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES). Nota Técnica Daes/Inep nº 59/2015. **Cálculo do Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição 2014.** Brasília: Inep, 2015.

_____. Nota Técnica Daes/Inep nº 35/2016. **Estudo de viabilidade técnica para mudança na metodologia de cálculo do Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC).** Brasília: Inep, 2016.

MENEGHEL, Stela Maria. **Entrevista.** Revista História Hoje, v. 4, nº 7, p. 183-201 – 2015.

MITCHELL, G. Problems and fundamentals of sustainable development indicators. **Sustainable Development**, v. 4, n. 1, p. 1-11, 1996.

NUNES, Edson et al. **Teias de relações ambíguas: regulação e ensino superior.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2002.

_____. **Edson de Oliveira Nunes: depoimento [ago. 2014].** Entrevistador: Ivanildo Fernandes. Rio de Janeiro: Observatório Universitário-RJ, 2014. Entrevista concedida ao Projeto Memória da Comissão Especial de Avaliação- CEA. Disponível em: www.observatoriouniversitario.org.br

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda; TAVARES, Maria das Graças Medeiros; ROBL, Fabiane; FERNANDES, Ivanildo. Educação superior no Brasil e a disputa pela

concepção de qualidade no Sinaes. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, vol. 32, n. 03, set-dez 2016.

RISTOFF, Dilvo; GIOLO, Jaime. O Sinaes como Sistema. **RBPG**, Brasília, v. 3, n. 6, p. 193-213, dez. 2006.

SENRA, Nelson de Castro. **A coordenação da estatística nacional: o equilíbrio entre o desejável e o possível**. Tese de Doutorado em Ciência da Informação. Rio de Janeiro, UFRJ/ECO e CNPq/IBICT, 1998.

SOUSA, J. V.; FERNANDES, I. R.. Emancipação e avaliação regulatória no sistema federal de ensino. in **XXIV Seminário Nacional da Rede Universitas/Br: dívida pública e educação superior no Brasil**. 18 a 20 de maio de 2016.

ⁱ O Enade, tendo por base os eixos das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) dos cursos avaliados, visa aferir o desempenho do alunado “em relação [às] suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores [à] sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento” (BRASIL, 2004)

ⁱⁱ O Questionário é um dos instrumentos de coleta de informações do Enade. Inicialmente chamado de Questionário Socioeconômico, por conter informações da situação econômica e social do aluno. Em 2010, visando melhorar a informação obtida para a construção do CPC, passou a se denominar Questionário do Estudante, com ampliação das informações da coleta sobre a organização da oferta do curso. Em 2012 passou a ter caráter obrigatório, tendo por objetivo subsidiar a construção do perfil do estudante e obter uma apreciação quanto ao seu processo formativo.

ⁱⁱⁱ Informações adicionais podem ser encontrada em: <https://ies.ed.gov/ncee>, acesso em 25 jun. 2016

^{iv} Na LDBEN podemos citar o art. 9º, VI, VIII e IX e o artigo 46 (BRASIL, 1996). No PNE atual são várias as metas que consideram a garantia da qualidade da educação superior (BRASIL, 2014).

^v A consulta foi realizada no sistema e-MEC, em <http://emec.mec.gov.br>, entre outubro e novembro de 2015.

^{vi} Cabe frisar que as dispensas são somente para autorizações e renovações de reconhecimento de cursos.

^{vii} O painel tem vários indicadores, entre eles apresenta o quantitativo de avaliações do Sinaes, por ano e objeto avaliado. Acesso em <http://painel.mec.gov.br/>.

^{viii} As atas das reuniões 114ª, 115ª e 116ª de 2015, da Conaes, mencionam que ajustes no IGC, CPC e IDD fizeram parte da agenda do GEIES, com o apoio de consultorias especializadas. Acessíveis em <http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/atas-pareceres-e-resolucoes>.

^{ix} A qualidade da ES no país é dada basicamente por meio de três indicadores: o conceito Enade, o Conceito Preliminar de Curso – CPC e o Índice Geral de Cursos – IGC. Além destes, o Inep dispõe ainda do Censo da Educação Superior, dos dados das instituições e cursos registrados no E-Mec e dos resultados das avaliações *in loco*.

^x Em outras palavras, as discussões, debates e propostas do GEIES não foram balizados nem limitados por qualquer tipo de olhar específico, mas, ao contrário, buscaram abarcar a diversidade do sistema.

^{xi} Esse Grupo de Especialistas contou com os seguintes integrantes: Claudette Vendramini, Claudia Maffini Griboski, Fabiana de Assis Alves, Fernando de Sá Del Fiol, Gleidilson Costa Alves, Joaquim José Soares Neto, José Bonifácio de Araújo Junior, Marcelo Pardellas Cazzola, Marion Creutzberg, Mauro Luiz Rabelo, Renato Augusto dos Santos, Silke Weber e Stela Meneghel.

^{xii} O cálculo do IGC de 2014 considerou: (a) a média dos NCPC referentes às unidades de observação avaliadas no triênio 2012-2013-2014, ponderada pelas quantidades de matrículas nas referidas unidades, obtidas nos Censos da Educação Superior de 2012, 2013 e 2014, de acordo com os anos de atribuição dos CPC; e (b) as médias dos conceitos dos programas de Mestrado e Doutorado atribuídos pela Capes na Avaliação Trienal 2013 dos programas reconhecidos e na avaliação dos novos programas recomendados após a Avaliação Trienal, ponderadas pelas quantidades de matrículas em cada programa, referentes ao ano de 2014.