No dia 24 de agosto de 2009, o Ministério da Educação divulgou a Portaria nº 821/2009, que “Define procedimentos para avaliação de Instituições de Educação Superior e Cursos de Graduação”, oferecendo nova fórmula de cálculo para o Conceito Preliminar de Curso – CPC, novo sentido para o “conceito ENADE” e tratando de outros temas relativos à avaliação.

Nesse documento a avaliação passa a ser praticamente toda voltada para índices simplificados, aparentemente abandonando boa parte do esforço estatístico por trás de índices como o CPC, o Índice Geral de Curso – IGC e o Conceito ENADE.

As regras claras sobre avaliação de Instituições de Ensino que possuem campi fora de sede, a limitação das avaliações do ciclo 2007/2009 aos cursos presenciais e a limitação do número de avaliadores, também apontam no sentido de uma “racionalização” dos processos avaliativos. Nesse sentido, vale lembrar que o art. 7º, da Portaria MEC nº 1027/2006 previa até oito avaliadores e que não havia disposição legal excluindo a avaliação dos campi fora de sede ou dos cursos na modalidade à distância.

Além destas medidas, destaco a integração do cadastro nacional e único de avaliadores (BASis) com o e-MEC, que certamente permitirá, no futuro, verificar eventuais relações de avaliadores com instituições avaliadas.

Apontamentos Jurídicos Sobre a Avaliação de Cursos e Instituições de Ensino Superior

Escrito por Edgar Gastón Jacobs Flores Filho
Sex, 18 de Setembro de 2009 08:08

Mas mesmo diante desta amplitude de temas, entendo que as mais importantes medidas foram aquelas relativas aos índices de avaliação de cursos e das instituições. Por isso, precisamos, analisar separadamente estes temas.

Sobre o Conceito Preliminar de Cursos (art. 4º)

O CPC, utilizado para avaliar os cursos sofreu profunda modificação em relação às variáveis e aos respectivos pesos na fórmula de cálculo. O quadro abaixo descreve estas mudanças:

--

CPC 2008

CPC 2009

Apontamentos Jurídicos Sobre a Avaliação de Cursos e Instituições de Ensino Superior

Escrito por Edgar Gastón Jacobs Flores Filho
Sex, 18 de Setembro de 2009 08:08

VARIÁVEIS E PESOS

Conceito ENADE

40%

ENADE

Concluintes

15%

60%

IDD

30%

Ingressantes

15%

Apontamentos Jurídicos Sobre a Avaliação de Cursos e Instituições de Ensino Superior

Escrito por Edgar Gastón Jacobs Flores Filho
Sex, 18 de Setembro de 2009 08:08

IDD

30%

INSUMOS

30%

INSUMOS

40%

VARIÁVEL “INSUMOS”

(subdivisão)

Infra-estrutura e instalações físicas

10,20%

Infra-estrutura

Apontamentos Jurídicos Sobre a Avaliação de Cursos e Instituições de Ensino Superior

Escrito por Edgar Gastón Jacobs Flores Filho
Sex, 18 de Setembro de 2009 08:08

5%

Recursos Didáticos

27,10%

“questão pedagógica”

5%

Corpo docente

(% de doutores)

38,90%

Corpo docente

(% de doutores)

20%

Apontamentos Jurídicos Sobre a Avaliação de Cursos e Instituições de Ensino Superior

Escrito por Edgar Gastón Jacobs Flores Filho
Sex, 18 de Setembro de 2009 08:08

Corpo Docente

(% de mestres)

5%

Corpo Docente

(regime de trabalho)

23,80%

Corpo Docente

(regime de trabalho)

5%

Num primeiro olhar, duas alterações são evidentes: o peso da variável INSUMOS aumentou em relação ao peso das respostas das provas do ENADE (que determinam, também, o valor do IDD); e na variável “corpo docente” passou a ter peso o percentual de professores mestres.

O aumento do peso da variável INSUMOS, apesar de pequeno, parece ser uma valorosa inovação. Afinal, quanto menos a avaliação depender do desempenho no ENADE mais as Instituições de Ensino terão de preocupar-se com os meios necessários para um bom ensino. Esta modificação afasta um pouco o foco do “resultado” que, no senso comum equivale ao desempenho dos alunos. E, em virtude disso, reduz a possibilidade de criação de “grandes cursinhos” focados e formatados pelo ENADE.

Como tive oportunidade de ouvir de um bom aluno do curso de MBA em gestão educacional: a fórmula anterior do CPC era, de certa forma, perversa, pois permitia que um bom desempenho no ENADE dispensasse outras preocupações. Isso, facilita, dizia ele, a atuação voltada para o mercado e inibe medidas ousadas como currículos diferenciados ou abordagem de novos conteúdos.

O cálculo era simples: como as Instituições de Ensino perseguiram, no mínimo, a nota “3”, numa escala de “5”, os 70% do ENADE já garantiam o desempenho básico (70% de 5 pontos é igual a 3,5). Por isso, em tese, uma faculdade poderia “treinar nem” seus alunos para responder a prova do ENADE, deixando em segundo plano os regimes de dedicação, a melhoria da infra-estrutura e os recursos didáticos.

Nesse ponto, a alteração promovida pela Portaria MEC nº 821/2009, mesmo sendo tímida, já configura um incentivo maior para a preocupação com os INSUMOS.

Por outro lado, quando observamos a subdivisão da variável INSUMOS, constatamos que os componentes de avaliação dos meios usados para o ensino receberam percentuais em números absolutos, aumentando a qualidade da informação. Porém, estes valores provavelmente não resultam de uma regressão feita com critérios estatísticos, ou seja, não refletem o percentual de importância de cada item na composição de um bom desempenho. A dimensão e os impactos dessa modificação devem ser avaliados pelos profissionais da área de estatística, mas mesmo na visão de um leigo a substituição de índices como 38,20% e 27,10% por índices como 20% e 5% parece carecer de fundamentação técnica.

A boa novidade, com relação aos componentes dos INSUMOS, é a inclusão de percentual relativo aos professores com título de mestre. E outra modificação digna de nota é a redução considerável da importância dos regimes docentes – dedicação parcial e integral –, que pode até ser justa para as faculdades. Todavia, uma análise mais aprofundada dos INSUMOS e do novo CPC somente poderá ser feita quando notas técnicas ou novas portarias esclarecerem o que significa “infra-estrutura” e “questão pedagógica”; indicando como e de onde serão extraídos os dados para quantificar estes parâmetros.

Nesse sentido, observe-se que, ao contrário da situação anterior, não houve uma divulgação de qual seria o item determinante da questão pedagógica e da infra-estrutura (numa nota técnica divulgada em 2008, os recursos didáticos, por exemplo, eram avaliados em função dos planos de ensino e a infra-estrutura ficou vinculada aos equipamentos para aulas práticas). Isso provoca incerteza, pois não é possível saber se a “questão pedagógica” equivale aos “recursos didáticos” da fórmula anterior, ou mesmo saber o que significa, exatamente, “infra-estrutura”. Além disso, também não é possível saber se a quantificação destas variáveis será feita com base nos questionários preenchidos pelos alunos, como era antes, ou se

resultará de um cadastro específico, ou do relatório de autoavaliação.

Portanto, para suprir a indefinição e justificar a simplificação ocorrida nos componentes da variável INSUMOS ainda devem surgir novas regras e novos fatos, que provavelmente serão apresentados em nota ou resumo técnico.

Sobre o Índice Geral de Curso (art. 3º)

Em decorrência da modificação nas variáveis que compõem o CPC, os Índices Gerais de Curso, que resultam da média ponderada dos Conceitos Preliminares dos cursos da Instituições de Ensino, serão alterados.

E além de serem modificados quantitativamente, os IGC's ganham também uma maior amplitude, pois segundo a Portaria MEC nº 821/2009: O Índice Geral de Curso - IGC, criado pela Portaria Nº 12, de 05 de setembro de 2008, servirá de referência para o processo avaliativo, quando da visita in loco para avaliação institucional externa (art. 3º).

Os novos IGC's serão a referência para as avaliações externas, passando a ser mais do que um dado importante nas estratégias de marketing e nos processos de supervisão.

Este dispositivo, que segue a direção já apontada pela Portaria MEC nº 12/2008, é uma aplicação às avessas da regra prevista na Lei 10.861/2004 (Lei do SINAES), que afirmava: Os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior (art. 2º, parágrafo único, grifo nosso). Como podemos constatar, na MEC nº 821/2009, ao contrário do que se prevê na Lei do SINAES é o índice usado para a supervisão que passará a ser utilizado como referencial para a avaliação.

Esta é uma inversão de papéis de duvidosa constitucionalidade, afinal a Lei do SINAES prevê que a avaliação das Instituições de Ensino terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais (art. 3º). E não consigo imaginar que um índice baseado no resultado de uma prova e nalguns dados frios identifica o “perfil e o significado de atuação” de uma Instituição de Ensino e considera, concretamente, as diferentes dimensões institucionais.

Em resumo, trata-se de uma aplicação equivocada da expressão “referência”, que inverte os termos do art. 2º, parágrafo único, da Lei do SINAES e vincula o complexo processo de avaliação a um indicador que não está previsto nesta lei.

Sobre o Conceito ENADE (art. 5º)

Por fim, reservei um tema não menos importante: A alteração do “conceito ENADE”.

No site do INEP, encontramos uma explicação sobre como se calculava o Conceito ENADE:

Calcula-se o conceito do curso pela média ponderada da nota padronizada dos concluintes no componente específico, da nota padronizada dos ingressantes no componente específico e da nota padronizada em formação geral (concluintes e ingressantes), possuindo estas, respectivamente, os seguintes pesos: 60%, 15% e 25%. Assim, a parte referente ao componente específico contribui com 75% da nota final do curso, enquanto que a parte de formação geral contribui com 25%. O conceito é apresentado em cinco categorias (1 a 5), sendo que 1 é o resultado mais baixo e 5 é o melhor resultado possível, na área (disponível em: http://www.inep.gov.br/superior/enade/perguntas_frequentes.htm . Acesso em 27 de agosto de 2009).

Na Portaria MEC nº 821/2009, essa definição tornou-se extremamente simplificada:

Art. 5º Para o cálculo do conceito do ENADE será considerado apenas o desempenho dos concluintes.

O Conceito ENADE deixa de ser um índice sofisticado e passa a ser algo equivalente ao Provão, uma tabulação do resultado de uma prova. E em decorrência desta simplificação parece estar reiterada reiterando a tendência manifestada no caso dos componentes da variável INSUMO. Ou seja, o Ministério da Educação mais uma vez dispensa os critérios estatísticos e procura usar uma informação fácil e direta.

Apontamentos Jurídicos Sobre a Avaliação de Cursos e Instituições de Ensino Superior

Escrito por Edgar Gastón Jacobs Flores Filho
Sex, 18 de Setembro de 2009 08:08

Esta mudança talvez seja a mais emblemática, pois aparentemente representa um passo a trás. Trata-se do reconhecimento de que o complexo e bem elaborado sistema de avaliação criado em 2004 é inviável, diriam algumas pessoas. No entanto, ainda podemos interpretar esta alteração como uma tentativa de tornar viável o SINAES, com o Governo atuando de forma mais simples, mas não menos interessado numa avaliação multidimensional e democrática.

Um indicativo da manutenção dos preceitos da avaliação multidimensional é que o art. 6º, da Portaria em foco, trata do envio dos relatórios de autoavaliação institucional. Neste caso, a dimensão prática, ou seja, a utilidade que for atribuída a estes relatórios poderá propiciar uma avaliação condizente com a sistema concebido em 2003-2004. Por enquanto, resta esperar o que virá a seguir.

Conclusão

Como podemos constatar, a pequena norma de apenas oito artigos, pode causar grande repercussão nos processos de avaliação dos cursos e das instituições de ensino superior.

Haverá uma simplificação, ou uma “racionalização” como se diz em relação a processos, que pode ser de grande valia para a efetiva implementação de uma avaliação institucional no país. Mas esta simplificação também poderá gerar dados incorretos e, pior, poderá favorecer a criação de um “valor de mercado” baseado apenas em números absolutos e resultados de

Apontamentos Jurídicos Sobre a Avaliação de Cursos e Instituições de Ensino Superior

Escrito por Edgar Gastón Jacobs Flores Filho
Sex, 18 de Setembro de 2009 08:08

provas feitas por alunos.

Enfim, são estas as partes da nova Portaria sobre a avaliação que gostaria de destacar nesse momento inicial. Muitas de minhas constatações me despertam uma sincera preocupação, mas entendo que os sistemas regulatórios são sempre abertos e flexíveis permitindo experimentações e ajustes de rumo.

Edgar Gastón Jacobs Flores Filho [\[1\]](#)

[\[1\]](#) O autor é Doutor em Direito Privado, Mestre em Direito Econômico. Professor Adjunto da Universidade Federal de Ouro Preto e da PUCMINAS. Advogado na Área de Direito Educacional. Chefe da Divisão Jurídica da CONSAE. Nesse artigo, agradece a colaboração da Profa Roberta Muriel.