



XVI COLOQUIO INTERNACIONAL DE  
GESTIÓN UNIVERSITARIA – CIGU

Gestión de la Investigación y Compromiso Social de la Universidad

Arequipa – Perú  
23, 24 y 25 de noviembre de 2016

ISBN: 978-85-68618-02-8

## A AVALIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

**DANIELA CRUZ SOUTO**

Universidade Federal da Bahia

### RESUMO

O presente trabalho pretende abordar a possível relação entre o bom desempenho das Instituições de Ensino Superior, que atingem conceito satisfatório no sistema de avaliação utilizado pelo MEC. Este artigo não pretende esgotar a questão ou apresentar uma proposta definitiva de indicadores de avaliação dos resultados gerados pela educação superior. As vantagens competitivas geradas pelo bom desempenho dos cursos mediante as avaliações a que são submetidos, implicam uma visibilidade mercadológica e ainda levam as organizações de educação à adoção de novas práticas organizacionais específicas para este ramo de atividade. Instigadas por modelo e por processo avaliativo a que são submetidas, as IES buscam um redesenho de sua estratégia competitiva, tornando a busca pelo alcance dos índices de qualidade um processo contínuo, que exige cada vez mais um melhor desempenho no cumprimento de sua função, que é oferecer ensino de qualidade.

Palavras Chave: Avaliação; Desempenho; Indicadores; Regulação.

## INTRODUÇÃO

O Brasil possui grandes problemas socioeconômicos, tais como desigualdade, carência de capital humano qualificado e dependência externa no âmbito tecnológico. A superação desses e outros problemas passam pela consolidação de um sistema de educação superior qualificado, estruturado, comprometido com os interesses da nação e da sociedade. Porém, além do sistema de educação superior apresentar problemas de qualidade, são raros os estudos sobre sua efetiva contribuição para o desenvolvimento do país.

O crescimento e a expansão do ensino superior no país trouxeram consigo a competitividade entre as organizações do setor de educação. A gestão das IES demanda técnicas e ferramentas complexas, tornando-se mais necessário a utilização de indicadores de desempenho para que seja possível monitorar e avaliar a oferta com qualidade do serviço educacional. Assim, a qualidade da gestão das IES é um dos mecanismos de satisfazer os clientes e melhorar os indicadores de desempenho dessas organizações.

As IES desempenharão um papel fundamental nas sociedades do conhecimento, visto que os sistemas clássicos de produção, difusão e aplicação do saber experimentam uma mudança profunda.

Os indicadores de desempenho são uma forma de medir uma situação existente, comparando-os com padrões pré-estabelecidos para servir de base a um processo de melhoria. Esses indicadores possuem o objetivo de fornecer aos dirigentes das IES subsídios necessários para a tomada de decisão, planejamento e controle dos processos.

Ultimamente, os sistemas de indicadores têm sido um dos instrumentos mais importantes e utilizados em âmbito mundial para estudar e analisar o desenvolvimento, o desempenho e a qualidade dos sistemas nacionais de educação. Alguns dos mais importantes organismos internacionais e diversos países têm desenvolvido, elaborado e aplicado sistemas de indicadores com vistas a avaliar sistemas de educação.

O objetivo deste artigo é analisar a avaliação da educação superior e o sistema imposto para tal para aferir a qualidade das instituições de ensino superior e dos cursos oferecidos, verificando o alcance dos índices que aferem a sua qualidade, leva-as a um patamar privilegiado dentro do contexto sócio educacional.

O artigo está estruturado de forma a apresentar inicialmente os indicadores de desempenho; em seguida, são definidas as finalidades da educação superior; analisados os indicadores de qualidade da educação superior e apresentada a matriz de alocação de recursos orçamentários, que é utilizada para as instituições federais de ensino.

A preocupação do Governo com relação à educação superior do país em cumprir seu papel é pertinente. Com o advento da globalização e da economia de livre mercado, os países que não se prepararem estrategicamente para a produção do conhecimento científico, estão fadas à dependência e à submissão tecnológica, posteriormente à econômica e à política.

Constata-se um aumento significativo de IES no Brasil, devido à criação de novos cursos. Muitas das instituições que oferecem esses cursos não possuem um modelo de gestão que as auxiliem na tomada de decisões, tanto na parte pedagógica quanto na área administrativa.

Nota-se, com isso, o fechamento frequente de cursos, evasão de alunos, docentes e funcionários descontentes, dentre outros efeitos.

## INDICADORES DE DESEMPENHO

Para poder monitorar e controlar as ações e estratégias de qualquer organização se faz necessário que haja indicadores de desempenho. Os correlacionam-se ao ato de medição e, para isso, torna-se necessário a definição de um conjunto de pressupostos, técnicas e ferramentas que apresentarão resultados de algo avaliado; podem ser números, frações, percentuais, associados a escalas contínuas. Ou seja, os indicadores avaliam o desempenho de forma sintética, apresentando atributos e dimensões daquilo que está sendo medido.

Nos últimos tempos os sistemas de indicadores têm sido um dos instrumentos mais importantes e utilizados em âmbito mundial para estudar e analisar o desenvolvimento, o desempenho e a qualidade dos sistemas nacionais de educação. Alguns dos mais importantes organismos internacionais e diversos países têm desenvolvido, elaborado e aplicado sistemas de indicadores com vistas a avaliar sistemas de educação.

O Brasil ainda não possui um sistema de indicadores estruturado em aspectos de entradas, processo e resultados para avaliar e acompanhar o desenvolvimento e a qualidade da educação superior brasileira em nível de sistema. É fundamental avaliar para se ter uma base de decisão, para escolher os projetos com os quais se comprometerá para permitir a reformulação dos conceitos sobre ensino, pesquisa, extensão e eficiência administrativa.

Em relação aos indicadores de desempenho no contexto das Instituições de Ensino Superior do Brasil, a legislação aponta para um grupo de indicadores e avaliações que visam medir o desempenho das IES de modos diferentes. Neste caso, os indicadores estão correlacionados com o processo de avaliação das IES conforme observado na legislação brasileira.

## EDUCAÇÃO SUPERIOR

Segundo a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a educação superior tem por finalidade:

I – estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II – formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimentos, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III – incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

IV – promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V – suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI – estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII – promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

Promover a efetivação da diretriz da qualidade no ensino superior é um dos principais desafios do MEC. Para tanto, a ação do MEC estrutura-se em três funções: avaliação, regulação e supervisão das instituições e dos cursos de ensino superior.

**AVALIAÇÃO** – criado em 2004, pela Lei nº 10.861, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) instituiu a avaliação sistemática das instituições de educação superior, dos cursos superiores e do desempenho dos estudantes.

**REGULAÇÃO** – o MEC é responsável pela regulação das instituições de ensino superior do sistema federal de ensino (que abrange as instituições federais e as instituições privadas).

**SUPERVISÃO** – a atividade de supervisão das instituições e dos cursos superiores integrantes do sistema federal de ensino tem como principal objetivo zelar pela conformidade entre a oferta da educação superior e a legislação vigente, induzindo a melhoria necessária à garantia da qualidade do ensino.

Um fator determinante no processo de avaliação de políticas públicas é a dificuldade de se encontrar indicadores que se aproximem de seus elementos de análise. Portanto, essa escassez de recursos só poderá ser revertida a partir do momento que a academia se voltar para essa área de estudo tão importante no contexto político-social.

## INDICADORES NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

Os indicadores de desempenho no contexto das Instituições de Ensino Superior do Brasil, a legislação aponta para um grupo de indicadores e avaliações que visam medir o desempenho das IES de modos diferentes. Assim, os indicadores estão correlacionados com o processo de avaliação das IES conforme observado na Legislação brasileira (BRASIL, 1996) e em vários estudos científicos, como: Canterle e Favaretto (2008); Polidori (2009); Zoghbi, Oliva e Mariconi (2010); Ribeiro (2011); Peixoto (2011).

Polidori (2009), citado por (PEIXOTO, 2011), em seu estudo resgata indicadores de desempenho que foram e são utilizados pelas IES brasileiras; algo que não é recente na história da educação superior Brasil.

POLIDORI (2009) aponta que o processo de avaliação brasileiro é rico e inovador, que saiu de um processo de avaliação “totalitário”, passando para um processo diversificado, em que as diversidades e especificidades das IES eram consideradas no processo avaliativo, retomando para um processo de estabelecimento de ranking das Instituições.

Os indicadores também podem motivar ações de supervisão pelo MEC. O desempenho insatisfatório de um curso ou instituição nas avaliações, por exemplo, pode levar o ministério a determinar desde medidas de enfoque corretivo dos problemas até abertura de processo administrativo para aplicação de penalidades.

O SINAES utiliza como mecanismo de avaliação alguns instrumentos como a Avaliação Institucional, a Avaliação Institucional e Avaliação dos cursos de graduação são atendidos por meio de avaliações *in loco* e complementados pela avaliação interna de cada IES, por meio da CPA (Comissão Própria de Avaliação). O Enade complementa o processo de avaliação do SINAES.

São indicadores de qualidade, calculados pelo INEP, com base nos resultados do Enade e demais insumos constantes das bases de dados do MEC, segundo metodologia própria:

- IDE (Índice de Desempenho no Enade) – conceito obtido a partir dos resultados do Enade; a ser calculado segundo os níveis de proficiência dos concluintes, estabelecidos pelas Comissões Assessoras de Avaliação de cada área avaliada, de forma a expressar o valor absoluto resultante da média dos desempenhos dos estudantes em cada curso.

- IDD (Indicador da Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado) – a ser calculado com base nos resultados dos estudantes no Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) e no Enade.

- ITE (Indicador de Trajetória dos Estudantes de cursos de graduação) – a ser calculado a partir do acompanhamento da trajetória dos estudantes ingressantes. O ITE será composto pela taxa de permanência, taxa de desistência e taxa de conclusão, quando for o caso.

- IDCD (Indicador de Desenvolvimento do Corpo Docente) – a ser calculado a partir de informações do Censo da Educação Superior sobre a evolução do regime de trabalho, titulação e permanência dos docentes no curso.

A Portaria Normativa nº 8, de 29 de abril de 2016, instituiu o IDC (Índice de Desempenho dos Cursos de Graduação), em substituição ao Conceito Preliminar de Curso (CPC), a ser composto pelos seguintes insumos:

- I – IDE;
- II – IDD;
- III – ITE; e
- IV – IDCD.

O IDC será expresso em faixas de conceito que tomarão como referência os níveis de valoração dispostos no SINAES.

Também foram instituídos os seguintes indicadores:

- IIDC (Índice Institucional de Desempenho dos Cursos) – a ser calculado para cada IES a partir da média ponderada, por número de matrículas, no conjunto de IDC de seus cursos de graduação.

- IDEx (Indicador de Desempenho de Extensão) – a ser calculado a partir de informações obtidas junto ao Censo da Educação Superior junto ao Censo da Educação Superior e aos relatórios de avaliação *in loco* do SINAES.

- IDI (Índice de Desempenho Institucional) – em substituição ao IGC (Índice Geral de Cursos),

Tem o objetivo de analisar o desenvolvimento institucional em relação ao ensino, à pesquisa e à extensão. O IDI poderá ser calculado com base em insumos provenientes do IDD, do IDEx, do IIDC, do Censo da Educação Superior e das avaliações da Coordenação de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (FAPs) e da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii).

Para efeito da análise dos insumos provenientes da graduação será considerado o esforço da oferta de licenciaturas de qualidade atestada pelo IDC.

A LBD institucionalizou a avaliação como processo rotineiro.

A tramitação dos processos de regulação, avaliação e supervisão de instituições e cursos superiores do sistema federal de educação superior será feita exclusivamente em meio eletrônico, no sistema e-MEC.

O Avaliador é um docente da educação superior, membro da comunidade universitária que, em nome de seus pares e por delegação do MEC, afere a qualidade de instituições e cursos da educação superior.

As avaliações *in loco* destinam-se a conhecimento e registro das condições concretas em que se desenvolvem as atividades educacionais, não tendo o avaliador delegação do INEP ou de qualquer órgão do MEC para aconselhar ou orientar a instituição em relação à atividade educacional.

O Ciclo Avaliativo compreende a realização periódica de avaliação de instituições e cursos superiores com referência nas avaliações trienais de desempenho de estudantes, as quais subsidiam, respectivamente, os atos de credenciamento e de renovação de reconhecimento.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP realizará, anualmente, o censo escolar da educação superior.

O censo escolar da educação básica será realizado anualmente em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em caráter declaratório e mediante coleta de dados descentralizada, englobando todos os estabelecimentos públicos e privados de educação básica e adotando alunos, turmas, escolas e profissionais da educação como unidades de informação.

## MATRIZ DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS

A Secretaria de Educação Superior do MEC (SESu) adota uma Matriz de Alocação de Recursos Orçamentários para fazer jus às despesas de custeio e investimento das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES. Esta Matriz traz em seu contexto a necessidade de diversos indicadores calculados sobre uma base de dados anuais das IFES de caráter acadêmico. Um dos principais indicadores previstos é o que se denomina Aluno Equivalente (NFTE).

O aluno equivalente (NFTE) é o principal indicador utilizado para fins de análise dos custos de manutenção das Instituições Federais de Educação Superior – IFES, nas rubricas referentes ao orçamento de custeio e capital (OCC). O cálculo deste indicador foi objeto de estudos realizados pela Secretaria de Educação Superior do MEC e a Comissão de Modelos da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES.

O cálculo do NFTE para cada IFES integra quatro indicadores parciais, referentes às atividades educacionais nos seguintes níveis:

- Graduação
- Mestrado *stricto sensu*
- Doutorado
- Residência Médica

Incluem-se no cálculo todos os cursos de caráter permanente, e que não sejam autofinanciados, mantidos por recursos especiais de convênios ou parcerias com instituições públicas ou privadas.

## CONCLUSÃO

Nem nos países com mais experiência nessas ferramentas existe consenso sobre a forma mais adequada de se avaliar sistemas de educação superior. Trata-se de um esforço para contribuir na elaboração de uma estrutura mais adequada para o estabelecimento de indicadores para o sistema de educação superior brasileiro.

A análise pretende despertar na comunidade o interesse por estudos sobre indicadores para o sistema de educação do Brasil.

São necessárias mudanças na estrutura, nos processos e no comportamento das IES, para que não comprometam seu futuro em termos de sobrevivência, nível de qualidade e posicionamento estratégico nesse mercado.

O Brasil necessita adotar um sistema de indicadores estruturado em aspectos de entradas, processos e resultados para avaliar de forma mais ampla seu sistema de educação superior, como ocorre em diversos países desenvolvidos e reconhecidos organismos internacionais. Entretanto, não deve importar sistemas prontos, mas sim realizar uma adaptação do modelo de indicadores que já possui, ajustando-o à realidade atual, otimizando assim as atividades de regulação, avaliação e supervisão desempenhadas pelo MEC.

Com o objetivo de estudar os indicadores de qualidade e a vantagem competitiva possibilitada pela divulgação dos indicadores de qualidade do MEC, buscou-se levantar informações que corroborem com a estratégia organizacional das IES em busca da melhoria dos serviços prestados através dos cursos. Diante do cenário atual, para que uma instituição consiga crescer e manter-se competitiva frente às mudanças que ocorrem no mercado é primordial que a sua gestão potencialize suas ações com mudanças estratégicas em busca de melhores resultados.

Mostrar credibilidade proveniente do fator qualidade torna-se de fundamental importância entender como uma avaliação pode prejudicar ou alavancar a imagem da IES, torna-se um desafio para os gestores educacionais.

Pode-se concluir que a qualidade se torna uma estratégia competitiva para as IES, quanto a competitividade possivelmente gerada pelo desempenho satisfatório, dado que o mercado, num contexto geral, busca sempre pelos melhores produtos e serviços.

Assim, chega-se à conclusão de que todo e qualquer sistema precisa ser avaliado para sua constante melhoria, não podendo ser diferente no sistema de ensino superior.

## NOTAS EXPLICATIVAS

MEC – Ministério da Educação

IES – Instituição de Ensino Superior

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Superior – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

CPA – Comissão Própria de Avaliação

ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

SESu – Secretaria de Educação Superior

NFTE – Aluno Equivalente

IDE – Índice de Desempenho no Enade

IDD – Indicador da Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado

ITE – Indicador de Trajetória dos Estudantes de cursos de graduação

IDCD – Indicador de Desenvolvimento do Corpo Docente

IDC – Índice de Desempenho dos Cursos de Graduação

IIDC – Índice Institucional de Desempenho dos Cursos

IDEx – Indicador de Desempenho de Extensão

IGC – Índice Geral de Cursos

CPC – Conceito Preliminar de Curso

CAPES – Coordenação de Pessoal de Nível Superior

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

FAPs – Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa

Embrapii – Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, República Federativa do Brasil. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Portaria Normativa Nº 12, de 5 de setembro de 2008**. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC). 2008b. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/download//superior/condicoesdeensino/PORTARIA\\_NORMATIVA\\_12.pdf](http://download.inep.gov.br/download//superior/condicoesdeensino/PORTARIA_NORMATIVA_12.pdf)>. Acesso em: 22 de jul. de 2015.

BRASIL, República Federativa do Brasil. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Portaria Normativa Nº 4, de 5 de agosto de 2008**. Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores, para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do SINAES instaurado pela Portaria Normativa nº 1, de 2007. 2008a. Disponível em: <[http://www.ufpb.br/avalies/PORTARIA\\_%NORMATIVA4.htm](http://www.ufpb.br/avalies/PORTARIA_%NORMATIVA4.htm)> Acesso em: 22 de jul. de 2015.

BRASIL, República Federativa do Brasil. Ministério da Educação. **Portaria Normativa Nº 8, de 28 de abril de 2016**. Cria indicadores de qualidade para a Educação Superior e institui Grupos de Trabalho para elaboração e definição de metodologia para sua implementação. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=11&data=29/04/2016>. Acesso em: 21 de junho de 2016.

BRASIL, República Federativa do Brasil. Ministério da Educação. IGC. 2011c. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=613&id=12305&option=com\\_content&view=article](http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=613&id=12305&option=com_content&view=article)> Acesso em: 22 de jul. de 2015.

BRASIL, República Federativa do Brasil. Ministério da Educação. **O que é o Conceito Preliminar de Curso?** 2011b. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?catid=127:educacao-superior&id=13074:0-que-e-o-conceito-preliminar-de-curso&option=com\\_content&view=article](http://portal.mec.gov.br/index.php?catid=127:educacao-superior&id=13074:0-que-e-o-conceito-preliminar-de-curso&option=com_content&view=article)> Acesso em: 22 de jul. de 2015.

BRASIL, República Federativa do Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 20 de maio de 2015.

CANTERLE, Nilsa Maria Guarda; FAVARETTO, Fábio. **Proposta de um modelo referencial de gestão de indicadores de qualidade na instituição universitária**. Revista Ensaio: aval. Pol. Públ. Educ. Rio de Janeiro, v.16, n.60, p.393-412, jul./set. 2008.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. **Avaliação institucional externa no SINAES: considerações sobre a prática recente**. Revista Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 16, n. 1, p. 11-36, mar. 2011.

POLIDORI, Malis Morosini. **Política de avaliação de educação superior brasileira: provão, Sinais, IDD, CPC, IGC e ... outros índices**. Revista Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n.2, p. 267-290, jul. 2009.

RIBEIRO, Jorge Luiz Lordêlo de Sales. **Avaliação das Universidades brasileiras as possibilidades de avaliar e as dificuldades de ser avaliado.** Revista Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 16, n. 1, p. 57-71, mar. 2011.

ZOGHIBI, Ana Carolina Pereira; OLIVA, Bruno Teodoro; MARICONI, Gabriela Miranda. **Aumentando a eficácia e a eficiência da avaliação do ensino superior: a relação entre o Enem e o Enade.** Revista Est. Aval. Educ., São Paulo, v. 21, n. 45, 45-66, jan./abr. 2010.