

BRAZILIAN HIGHER EDUCATION - considerations for policy evaluation in health
LA EDUCACIÓN SUPERIOR BRASILEÑA - consideraciones para la evaluación de las
políticas en materia de salud

EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA – considerações sobre a política de avaliação na
área da saúde

Claudia Maffini Griboski¹
Suzana Schwerz Funghetto²

¹ Pedagoga e Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília (UnB). Professora da UnB, exercendo atualmente a função de Diretora de Avaliação da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação. Brasília, DF. E-mail: claudiagriboski@unb.br

² Educadora Especial e Mestre em Educação pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Coordenadora-Geral de Avaliação da Educação Superior da Diretoria de Avaliação da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação. Brasília, DF. E-mail: sfsuzana@gmail.com

Resumo: O presente trabalho versa sobre a educação superior brasileira frente às práticas da avaliação, explicitando a importância do seu uso na gestão acadêmica e institucional para a garantia do permanente acompanhamento da qualidade da oferta. Com esse objetivo discute a trajetória da política de avaliação da educação superior com ênfase na construção do atual Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Nessa perspectiva, realiza uma pesquisa exploratória com análise descritiva dos elementos constitutivos do Sinaes, instrumentos e indicadores, bem como resultados do ciclo avaliativo em 2004, 2007 e 2010 com a finalidade de caracterizar e comparar a evolução dos cursos na área da saúde e projetar melhorias no seu desenvolvimento. Enfim, a comparação desses resultados, em especial dos cursos de enfermagem, pela notável expansão no período, mostra sua importância como elemento indutor da mudança de atitudes pessoais e profissionais dos docentes e demais envolvidos no processo educativo. Além disso, possibilita às IES, à proposição de alterações curriculares que atendam a perspectiva de melhorar a formação dos estudantes, contribuindo para o estabelecimento da cultura de avaliação na educação superior que garanta à sociedade confiabilidade nos resultados e credibilidade na qualidade dos cursos ofertados.

Palavras-chave: avaliação, educação superior, área da saúde

Abstract: This paper focuses on the front of the Brazilian higher education practices of evaluation, highlighting the importance of its use in academic management and institutional guarantee for the permanent monitoring of the quality of supply. With this objective discusses the trajectory of the evaluation policy of higher education with an emphasis on construction of the current National Assessment of Higher Education (Sinaes). From this perspective, conducts exploratory research with a descriptive analysis of the constituent elements of Sinaes, instruments and indicators, and evaluation results of the cycle in 2004, 2007 and 2010 in order to characterize and compare the evolution of courses in health and design improvements in its development. Finally, the comparison of these results, especially the nursing courses, the remarkable expansion in the period, shows its importance as an inducer of changing personal and professional attitudes of teachers and others involved in the educational process. It also enables the IES, proposing changes to the curriculum to meet the prospect of improving the training of students, contributing to the establishment of the evaluation culture in higher education to society to ensure reliable results on the quality and credibility of the courses offered.

Keywords: evaluation, higher education, health

Introdução

O Brasil tem realizado iniciativas, nos últimos anos, de práticas e políticas de avaliação da educação superior voltadas a demonstrar a capacidade das Instituições de Educação Superior (IES) para o desenvolvimento educacional e a formação profissional dos estudantes, tendo como principal orientação a garantia da qualidade da oferta desse nível de ensino.

Nesse contexto, é importante considerar, a constituição do sistema educacional brasileiro composto por diferentes instituições de educação superior, organizadas com distintos cursos e perfis de formação, que exigem, por sua vez, docentes especializados e corpo técnico e administrativo, com atribuições correspondentes à missão e planos de desenvolvimento, tanto institucional como acadêmico de cada IES.

Essa diversidade de organização acadêmica, tem como expectativa atender as necessidades e demandas regionais de acesso de estudantes à educação superior e, por isso, reforçam a importância de uma cultura de avaliação que possibilite definir e caracterizar a educação superior, principalmente no que se refere aos perfis de formação profissional dos estudantes para o desenvolvimento social, econômico e cultural do País.

É por isso que a avaliação da graduação assume um papel significativo no fortalecimento da educação superior, permitindo à sociedade, aos órgãos de gestão da educação superior e às próprias instituições, utilizá-la como instrumento diagnóstico importante para referenciar e definir políticas públicas relevantes para o desenvolvimento institucional e social.

Nesse sentido, quando tratamos do desenvolvimento dos cursos da área da saúde, mais ainda, é relevante o uso da avaliação para identificar em que medida ocorre o atendimento a demanda social e se a formação profissional assume a qualidade esperada em termos de atendimento a saúde da população.

Dessa forma, o presente artigo, aborda inicialmente as práticas e políticas de avaliação implementadas no País até a construção do sistema atual de avaliação, o Sinaes. Em seguida, caracteriza a avaliação dos cursos na área da saúde nos dois últimos ciclos avaliativos realizados pelo Sinaes e para finalizar traz a ênfase nos resultados obtidos pelos cursos de enfermagem, haja vista, a sua destacada importância na formação dos profissionais da área da saúde e o lócus que esse curso tem alcançado por se caracterizar nos últimos anos, como o curso de maior expansão no Brasil.

Percurso da avaliação da educação superior

As ações que se fizeram efetivas na avaliação da educação superior brasileira desde o final da década de 70, tiveram como objetivo orientar para o credenciamento do funcionamento da IES, portanto, com caráter genuinamente regulatório. Essa visão foi ampliada nos anos de 1980, com a realização de um grande movimento docente coordenado pela Associação Nacional de

Docentes do Ensino Superior (ANDES), com o objetivo de debater e discutir a política de avaliação existente. Deste movimento surgiu a primeira proposta de avaliação da educação superior, denominado Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), implementada por meio de questionários aplicados a estudantes, dirigentes e docentes de universidades. Os temas pesquisados estavam relacionados à gestão; produção e disseminação de conhecimentos.

De acordo com Zainko (2008), o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), de 1983, “foi produzido a partir de levantamento de dados e apreciação crítica da realidade da educação superior nacional, mediados por estudos, discussões e pesquisas, com a finalidade de realizar uma avaliação comparativa de todo o sistema” (p. 828). Entretanto, o Programa foi desativado no ano seguinte pela compreensão de que a avaliação deveria ser um instrumento essencial no controle da educação superior e então se propôs a criação em 1985, da Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior, que ficou conhecida como a *Comissão de Notáveis* que deveria propor soluções urgentes aos problemas da educação superior a partir de consultas à sociedade e, em particular, à comunidade universitária.

Em 1986, visando o estabelecimento de estratégias de controle e supervisão pelo Estado, o Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior (GERES) e a Universidade de Brasília (UnB) criam estratégias para colaborar no processo de avaliação institucional. Os principais pontos destacados pelo Grupo eram a utilização dos instrumentos de forma objetiva, a criação de indicadores de eficiência e de produtividade que pudessem orientar a gestão dos recursos, a avaliação dos cursos feita por especialistas e os critérios para o credenciamento das instituições de educação superior (IES). O grupo propunha avaliar o desempenho institucional e a qualidade dos cursos de cada IES a partir de um processo de avaliação realizado sob a responsabilidade do MEC.

Essa proposição atribuía ao MEC responsabilidade não só de avaliar para o início do funcionamento institucional, mas uma avaliação que permitisse o acompanhamento da qualidade das IES, já que nesse período, também ocorria uma proliferação de instituições, criadas majoritariamente, pela via privada de ensino e exigia, portanto, maior controle sobre essa oferta.

Entre 1993 e 1994, após intensos debates, a Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e a Associação Brasileira dos Reitores das Universidades, criam por iniciativa voluntária um programa de apoio à avaliação do sistema de educação superior, denominado Programa Nacional de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB. Este processo de avaliação dirigia-se apenas às universidades, não incluindo as faculdades e centros universitários. O PAIUB instituía a autoavaliação da IES como a etapa inicial do

processo de avaliação, seguida pela avaliação externa, por comissões formadas de especialistas, sob a coordenação da Secretaria de Educação Superior do MEC. A proposta central deste programa era a prestação de contas da universidade à sociedade, por meio de instrumentos que pudessem comparar a globalidade, o respeito à identidade institucional. Como a adesão era voluntária, tinha como intenso desafio a legitimidade e a continuidade do processo.

Entre 1995 e 1996, o Ministério da Educação avança na proposta do PAIUB e efetiva a coleta de informações estatísticas como parte do sistema de avaliação, além de instituir a avaliação discente para mensurar o rendimento dos alunos, por meio do Exame Nacional de Cursos (ENC), denominado pela comunidade acadêmica de “Provão”. Nessa perspectiva, mantém a avaliação de credenciamento de instituição, sistematizada em períodos quinquenais e cria a Avaliação das Condições de Oferta do Ensino (ACE) para fins de autorizar e reconhecer os cursos. Propõe ainda, etapas de acompanhamento da qualidade para renovar o reconhecimento de cursos e o credenciamento de instituições. Essas avaliações eram realizadas por meio de visita *in loco* nas instituições, com o propósito dos avaliadores aferirem a qualidade em relação a três dimensões dos cursos: qualificação do corpo docente, organização didático-pedagógica e instalações físicas.

O Provão foi visto inicialmente como uma forma de reordenação do modelo brasileiro de avaliação da educação superior. Entretanto, com o passar do tempo, passou a ser motivo de muitas críticas, já que se constituía em um exame de caráter obrigatório com o objetivo de medir as aprendizagens dos estudantes do último ano dos cursos de graduação, com base nos conteúdos mínimos de cada curso.

Nesse sentido, as ações indutoras de qualidade ficaram restritas ao ato de avaliar, concebido como monitoramento e verificação, uma vez que desassociou o diagnóstico produzido pela verificação *in loco* e pelos resultados obtidos pelo provão, do planejamento de propostas de melhoria, deixando às instituições a tarefa de saneamento dos problemas detectados. Utilizando a nota dos estudantes para avaliar o curso, serviu mais para constituir bases competitivas na educação superior do que induzir o aspecto formativo da qualidade dos cursos a partir dos resultados aferidos aos estudantes.

Com a finalidade de discutir com a sociedade o processo de avaliação da educação superior, em 2003, o MEC formou uma Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA)³ “com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados”

³ A CEA foi instituída pelas Portarias MEC/SESu nº 11 de 28 de abril de 2003 e nº 19 de 27 de maio de 2003.

Do resultado dos trabalhos dessa comissão especial foi instituído no País, por meio da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, o atual Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). A Portaria Ministerial nº 2.051, de 9 de julho do mesmo ano, foi sancionada com o objetivo de regulamentar os procedimentos de avaliação propostos por esse sistema. No art. 1º, § 1º, da referida lei são explicitadas as finalidades do Sistema:

O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

Embora a norma legal oriente claramente para a qualidade da educação superior como finalidade primeira do sistema de avaliação, alguns pesquisadores alertam para a continuidade da visão reguladora do Estado no processo de avaliação. Segundo Trópia (2007), “Supostamente um indutor do aumento da qualidade de cursos e fiscalizador das instituições particulares, o SINAES serviria, na realidade, para coagir as IES a se adequarem ao modelo que está sendo implantado” (p. 6). Nessa perspectiva, a criação do Sinaes ao mesmo tempo em que teria a função de garantir a avaliação das IES, dos cursos e dos alunos, também poderia legitimar e robustecer o papel do Estado como regulador do sistema, com o objetivo velado de ajustar a educação superior brasileira às exigências de avaliação inseridas nos protocolos dos organismos internacionais, de forte cunho quantitativo e competitivo.

Entretanto, ao considerar as finalidades e objetivos do Sinaes percebe-se que essa é uma visão simplista do processo e que exclui da análise dos objetivos da avaliação da educação superior, não somente as intenções dos governos, mas a definição e a prioridade dadas às políticas públicas, bem como as repercussões do não atendimento às demandas sociais. Como sugere Azevedo (2004), “o conceito de políticas públicas implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que tem nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente.” (p. 5)

Depois de constantes debates sobre a diferença existente entre as funções de avaliação, regulação e supervisão da educação superior, o Sinaes passa a ser entendido como política nacional, e a partir da implementação do Decreto nº 5773, de 9 de maio de 2006, se define a avaliação como subsídio de sustentação aos processos de regulação e supervisão da educação superior. Conclui-se, portanto, a partir das definições do Decreto, que a política de avaliação do sistema educacional

brasileiro se fundamenta no tripé “avaliação – regulação – supervisão”, sendo estas ações conceitualmente distintas, mas intrinsecamente interligadas, para contribuir no dimensionamento da qualidade da educação nos diferentes níveis de ensino.

Conforme sugere Azevedo (2004), a avaliação deve ser entendida como uma política pública formalizada, que se institui para dar respostas às tensões e questionamentos da sociedade.

“Com efeito, pode-se afirmar que um setor ou uma política pública para um setor, constitui-se a partir de uma questão que se torna socialmente problematizada. A partir de um problema que passa a ser discutido amplamente pela sociedade, exigindo a atuação do Estado” (p. 61). Ao divulgar os resultados da avaliação, o Estado assume a importância da prestação de contas da política educacional e da sua responsabilidade com a qualidade da educação, um dever garantido na Constituição Federal de 1988 que atribui como competência e dever do Estado, a oferta de um ensino de qualidade. Dever esse, também expresso na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96 que atribui ao Estado a responsabilidade de avaliar a educação superior para garantir a qualidade da sua oferta.

Como política pública de Estado, o Sinaes possui conjuga os três elementos constitutivos da avaliação: a avaliação de instituições de educação superior, de cursos de graduação e de desempenho dos estudantes. Esses elementos, que nos modelos anteriores de avaliação implementados no País, ocorriam de forma dissociada devem pelo Sinaes, estarem integrados de forma sistêmica.

No que se refere à avaliação institucional, o artigo 3º da referida lei prevê que serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a autoavaliação e a avaliação externa in loco. Dessa forma, o processo de autoavaliação passa a ser desenvolvido em cada IES sob a coordenação de uma Comissão Própria de Avaliação (CPA) que deverá estar institucionalizada no âmbito de cada IES. A avaliação institucional, antes realizada pela Secretaria de Educação Superior do MEC, passa a ser realizada por comissões de avaliadores externos, docentes da educação superior que integram o Banco de Avaliadores do Sinaes (BASIS) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia vinculada ao MEC.

Os resultados da avaliação institucional são utilizados pelas Secretarias do MEC⁴, cada qual nas suas competências, para fins de regular o sistema de educação superior no que se refere às ações de credenciamento e credenciamento necessário ao funcionamento da IES e autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de graduação.

Em 2011, por meio do decreto, nº 7.480 de 17 de maio foi criada no MEC, a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) assumindo a competência de regular e supervisionar o sistema de educação superior em todas as modalidades e especificidades das instituições e cursos de graduação. O mesmo Decreto, extingue a SEED e exclui da SETEC a competência de regular os cursos superiores de tecnologia.

A Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES) do INEP, desde a implementação do Sinaes é responsável por sua implementação, tanto no que se refere a avaliação institucional quanto à avaliação dos cursos de graduação que se dá pela visita *in loco* e a aplicação do Enade para avaliação do desempenho dos estudantes. Vale ressaltar que a avaliação institucional interna e a externa são realizadas considerando dez dimensões estabelecidas pelo Sinaes: (i) missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional; (ii) política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão; (iii) responsabilidade social da instituição; (iv) comunicação com a sociedade; (v) políticas de pessoal; (vi) organização e gestão da instituição; (vii) infra-estrutura física; (viii) planejamento e a avaliação; (ix) políticas de atendimento aos estudantes; (x) sustentabilidade financeira. Já para a avaliação externa de cursos, são consideradas tres dimensões: (i) organização didático-pedagógica; (ii) corpo docente e técnico-administrativo; e (iii) instalações físicas. Os instrumentos de avaliação consideram ainda, a verificação do atendimento aos requisitos legais, imprescindíveis para a regulação da educação e atendimento aos referenciais mínimos para efeito de autorizar e reconhecer a participação no sistema federal de educação superior.

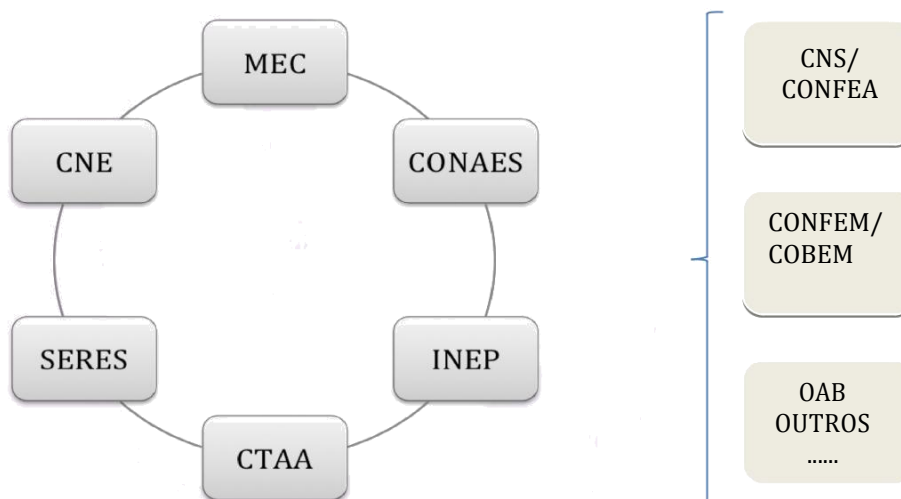
A avaliação de cursos que se realiza pelo terceiro elemento do Sinaes, o Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes (Enade), tem como objetivos, avaliar: (i) o desempenho dos alunos, com relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares dos cursos de graduação; (ii) o desenvolvimento de competências e habilidades necessárias ao aprofundamento da

⁴ Até 2010, a estrutura do MEC para regular a educação superior contemplava a Secretaria de Educação Superior (SESu) para bacharelados e licenciaturas, a Secretaria de Educação a Distância (SEED) para cursos ofertados na modalidade da educação a distância e a Secretaria de Educação Tecnológica (SETEC) para cursos superiores de tecnologia.

formação geral e profissional; (iii) o nível de atualização dos estudantes com relação à realidade brasileira e mundial⁵.

A periodicidade do Enade em cada área é trienal e por se constituir componente curricular obrigatório do curso, a participação do aluno no Exame é obrigatória. O Sinaes é constituído de regras e procedimentos estabelecidos para sua concretização que vai desde a sua estrutura organizada pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) que estabelece as diretrizes, aprova instrumentos e procedimentos; a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA) como órgão de controle e decisão colegiada sobre processos em fase recursal; as competências do INEP na formação dos seus quadros técnicos para desenvolvimento qualificado dos processos necessários a consecução da avaliação, o rigor na disciplina da formação dos avaliadores, a implantação e manutenção dos sistemas eletrônicos para maior transparência e legitimidade do Sinaes.

Dessa forma, em que pesem as competências de cada um, as instâncias envolvidas na implementação do Sinaes e na atividade regulatória, são: o MEC, o INEP, a SERES, o CNE, a CTAA, a Conaes e os Conselhos de Classe que podem opinar sobre os projetos pedagógicos dos cursos e plano de desenvolvimento institucional das IES e sua consonância com as diretrizes da formação profissional. A Figura 1 mostra a articulação dessas instancias e o envolvimento para a consecução dos princípios orientadores do Sinaes.



⁵ O Enade é constituído por quatro instrumentos básicos: a prova, o questionário de impressões dos estudantes sobre a prova, o questionário do estudante e o questionário do coordenador do curso. A prova é composta de 40 questões no total, sendo 10 questões da parte de formação geral e 30 da parte de formação específica da área, contendo as duas partes questões discursiva e de múltipla escolha.

Figura 1 – Instâncias envolvidas na implementação do Sinaes.

Passados sete anos de implementação do Sinaes, registram-se mudanças significativas implementadas no sistema com o intuito de efetivar a avaliação em todas as instituições e cursos de graduação em um período caracterizado pela expansão acelerada da educação superior.

Em 2008 é regulamentado pelo MEC por meio da Portaria Normativa nº 4, de 5 de agosto, a aplicação do conceito preliminar de cursos (CPC), para fins de subsidiar os processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do Ciclo Avaliativo do Sinaes⁶, instaurado pela Portaria Normativa nº 1, de 2007⁷. O CPC consiste no uso dos resultados do Enade e agrega variáveis de infra-estrutura, corpo docente e respostas dos alunos no questionário do estudante que passa a ser obrigatório a partir de 2011, além da titulação e regime de trabalho dos docentes, coletados no cadastro de cursos do Censo da Educação Superior. Ainda em 2008 é publicada a Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro que institui o Índice Geral de Cursos avaliados da Instituição de Educação Superior (IGC), que na sua composição contempla a qualidade dos cursos de graduação a partir da média dos CPCs dos cursos avaliados nos últimos três anos e conceitos dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* obtidos na avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal da Educação Superior (CAPES), autarquia do MEC.

Esses indicadores de qualidade, calculados a partir dos resultados da avaliação, tem sido utilizados pela regulação para dispensar visitas *in loco* de cursos que obtém no CPC um resultado satisfatório, considerado para este fim, o conceito igual ou superior a 3 (três). Já o IGC, publicado anualmente tem servido de referência para as visitas *in loco* nos processos de credenciamento institucional e orientado a regulação para o estabelecimento do princípio da autonomia universitária, concedendo às IES que obtiverem IGC satisfatório, igual ou maior que 3 (três), a possibilidade de abertura de cursos sem visita *in loco* para o ato de autorização.

⁶ 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. Art. 33. Portaria nº 40/2007, republicada em 29 de dezembro de 2010. (NR)

⁷ Em dezembro de 2010, com a republicação da Portaria nº 40/2007, são estabelecidas as áreas a serem avaliadas pelo Enade em cada um dos três anos do Ciclo avaliativo.

As Ciências da Saúde no Ciclo Avaliativo do Sinaes

Considerando todo esse processo de avaliação da educação superior e o Ciclo Avaliativo realizado a cada três anos é possível caracterizar, comparar e acompanhar a evolução e o impacto que tem cada IES, área de atuação e curso de graduação ofertado no sistema educacional do País. Nesse contexto, tem relevância a expansão da educação superior, nas dimensões administrativas e acadêmicas. Observa-se na Tabela 1, a evolução do número de IES, o que requer das políticas de avaliação, atuar de forma consistente, visando a garantir o fluxo dos processos avaliativos que possibilite orientar a criação de novos cursos naquelas IES que tem obtido resultados satisfatórios no Ciclo Avaliativo do Sinaes e impedir a criação de novos cursos ou mesmo cancelar a oferta naquelas IES com desempenho insatisfatório, mesmo depois de aplicadas medidas de supervisão pela SERES/MEC.

Tabela 1 - Total de Instituições de Educação Superior (IES), por ano.

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
900	973	1.097	1.180	1.391	1.637	1.859	2.013	2.165	2.270	2.281	2.252	2.314	2.377

Fonte: Censo da Educação Superior/2010 e Evolução da Educação Superior 1980-2007 (BRASIL, INEP, 2010; 2011)

Em 2010, último censo da educação superior realizado, são 278 IES públicas (11,7%) e 2099 IES privadas (88,3%), confirmando, portanto, a trajetória histórica do acesso a educação superior por meio da rede privada de ensino. Considerando o crescimento no número de IES, a situação não é diferente quando se trata do número de cursos ofertados e das matrículas dos estudantes desse nível de ensino. Os 6.379.299 milhões de estudantes matriculados, no ensino presencial e a distância, estudam em 29.507 cursos de graduação. Destes, 9.245 cursos são de IES públicas (31,3%) e 20.262 cursos são de IES privadas (68,7%) e, apenas 25,8% (1,6 milhões de estudantes) estão matriculados na rede pública de ensino, enquanto 74,2% (4,7 milhões de estudantes) estão matriculados na rede privada.

Os cursos da área das ciências da saúde, conforme Ciclo Avaliativo do Sinaes, tiveram avaliação pelo Enade nos anos de 2004, 2007 e 2010. Nos resultados do CPC em 2008, participaram 2608 cursos das Ciências da Saúde. Do total de cursos avaliados 157 estão na região norte, 429 na região nordeste, 210 na região centro-oeste, 1317 na região sudeste e 495 são ofertados na região sul do País. Os cursos da área das ciências da saúde, conforme Ciclo Avaliativo

do Sinaes, tiveram avaliação pelo Enade nos anos de 2004, 2007 e 2010. Nos resultados do CPC em 2008, participaram 2607 cursos das Ciências da Saúde. Do total de cursos avaliados 157 estão na região norte, 429 na região nordeste, 210 na região centro-oeste, 1317 na região sudeste e 495 são ofertados na região sul do País. Nos resultados publicados recentemente em 2011 obtiveram resultados do CPC 3079 cursos de ciências da saúde, distribuídos pelas regiões brasileiras: 189 na região norte, 552 na região nordeste, 276 na região centro-oeste, 1501 na região sudeste e 561 na região sul.

Os cursos após avaliação pelo Enade e obtenção do CPC, nos anos do intervalo de aplicação do Enade, passam por avaliação in loco como estabelece a legislação do Sinaes. A relação dos cursos avaliados, se encontra na Tabela 2:

Tabela 2 – Cursos da área da Saúde participantes do 1º, 2º e 3º Ciclo Avaliativo do Sinaes

Ciclo do Sinaes	Bacharelado	Tecnológico	Ano do Enade
1º Ciclo	Biomedicina Educação Física Enfermagem Farmácia Fisioterapia, Fonoaudiologia Medicina Nutricao Odontologia, Terapia Ocupacional	Radiologia	2004
2º. Ciclo	Biomedicina Educação Física Enfermagem Farmácia Fisioterapia, Fonoaudiologia Medicina Nutricao Odontologia, Terapia Ocupacional	Radiologia	2007
3º Ciclo	Biomedicina Educação Física Enfermagem Farmácia Fisioterapia, Fonoaudiologia Medicina Nutricao Odontologia, Terapia Ocupacional	Gestão Ambiental Gestão Hospitalar Radiologia	2010

Fonte: DAES/INEP/MEC - 2010

O CPC começou a ser calculado em 2008 a partir do resultado do Enade 2007. Os 2.608 cursos de ciências da saúde avaliados em 2007, tiveram resultados, conforme Tabela 3: xx cursos com CPC 1, 58 cursos com CPC 2, 113 cursos com CPC 3, 45 cursos com CPC 4, 2 cursos com CPC 5 e 204 cursos Sem Conceito CPC. Os cursos que resultaram Sem Conceito foi devido a inexistência de algumas das oito medidas já enunciadas e que provavelmente tem origem em cursos novos no sistema o que por sua vez denota a expansão da área.

Tabela 3 – Número de cursos avaliados da área da saúde e CPC atribuído no Ciclo avaliativo de 2007 e 2010

Cursos Avaliados	Total		CPC S/C		CPC 1		CPC 2		CPC 3		CPC 4		CPC 5	
	2007	2010	2007	2010	2007	2010	2007	2010	2007	2010	2007	2010	2007	2010
Biomedicina	122	176	72	67	1	1	21	29	20	61	7	14	1	4
Educação Física	497	300	160	105	5	1	67	37	207	121	53	34	5	2
Enfermagem	540	689	211	193	1	1	104	102	166	290	50	96	8	7
Farmácia	271	339	82	84	1	1	56	44	102	144	24	64	6	2
Fisioterapia	399	448	137	97	3	2	56	77	165	210	36	59	2	3
Fonoaudiologia	88	82	42	33	1	0	1	10	22	23	20	15	2	1
Medicina	152	177	52	36	1	1	27	22	47	83	21	35	4	0
Nutrição	261	312	104	90	3	1	50	53	74	114	26	48	4	6
Odontologia	173	189	26	22	2	2	34	21	67	87	39	53	5	4
Terapia Ocupacional	44	49	20	24	0	0	0	6	17	13	6	4	1	2
Tecnologia em Gestão Ambiental		197		72		2		53		46		24		
Tecnologia em Gestão Hospitalar		44		24		1		6		7		6		
Tecnologia em Radiologia	60	77	30	25	2	0	10	11	12	30	5	10	1	1

Fonte: DAES/INEP/MEC – 2010/2011

Nas Ciências da Saúde, os cursos de Enfermagem registram movimentos importantes em relação à consolidação de uma formação de qualidade, orientada pelos princípios do Sistema Único de Saúde – SUS e voltada ao atendimento das demandas de formação em uma sociedade que apresenta cenários complexos de atuação profissional. A formação do profissional enfermeiro exige atualmente a integração dos saberes às práticas e metodologias ativas que se desenvolvem no contexto interdisciplinar no campo da saúde.

A começar pela prova do Enade aplicada aos cursos de enfermagem em 2004 e 2007 na qual, se verifica um aumento significativo no número de estudantes participantes, a ampliação do número de matrículas dos cursos de enfermagem é constatada, mesmo considerando o critério de seleção amostral adotado pelo INEP à época, para a convocação dos estudantes. Ao comparar as médias dos estudantes no Enade, observa-se na Tabela 4, que estas se mantêm. Em 2004, a média geral dos estudantes foi de 31,9 e em 2007 foi de 32,3. Em relação à média dos ingressantes e concluintes, é curioso notar, que os ingressantes obtiveram a média de 28,8 em 2004 e 29,3 em 2007. Entretanto, os concluintes apresentam uma média inferior de 38,6 em 2007, se comparada à média de 41,5 obtida em 2004. Esse fato é preocupante, no que concerne ao acompanhamento da formação dos estudantes e sua relação em consonância com as diretrizes curriculares nacionais do curso de enfermagem.

Tabela 4 – Estatísticas da Prova do Enade de Enfermagem em 2004 e 2007

Enfermagem 2004			
Estatísticas	Total	Grupo	
		Ingres.	Concl.
População	46.859	35.646	11.213
Tamanho da amostra	23.110	16.394	6.716
Presentes	20.914	14.521	6.393
Média	31,9	28,8	41,5
Erro padrão da média	0,1	0,1	0,1
Desvio-Padrão	11,4	9,7	11,1
Nota mínima	0,0	0,0	0,0
Mediana	31,3	28,7	42,1
Nota Máxima	80,6	68,8	80,6

Fonte: DAES/INEP/MEC - 2010

Enfermagem 2007			
Estatísticas	Total	Grupo	
		Ingres.	Concl.
População	77.290	52.153	25.137
Tamanho da amostra	38.628	26.431	12.197
Presentes	34.467	22.746	11.721
Média	32,3	29,3	38,6
Erro padrão da média	0,0	0,0	0,1
Desvio-Padrão	11,5	10,0	11,7
Nota mínima	0,0	0,0	0,0
Mediana	31,7	29,0	38,3
Nota Máxima	80,4	69,7	80,4

Aprofundando a comparação dos resultados do Enade de Enfermagem, em 2004 e 2007⁸, se percebe que houve agregação de conhecimentos durante o percurso formativo, entretanto, um desempenho aquém ao esperado, tanto na Formação Geral como no Componente Específico, conforme Gráficos abaixo. Os resultados da prova na parte da Formação Geral evidenciam diferença insignificante entre as médias de ingressantes e concluintes, já na Formação Específica se constata uma diferença maior entre os grupos de estudantes de enfermagem embora em um nível considerado inferior ao que se espera da área.

⁸ A comparação foi realizada apenas entre os anos de 2004 e 2007, porque não há ainda dados disponíveis do Enade 2010 para a realização dessa análise.

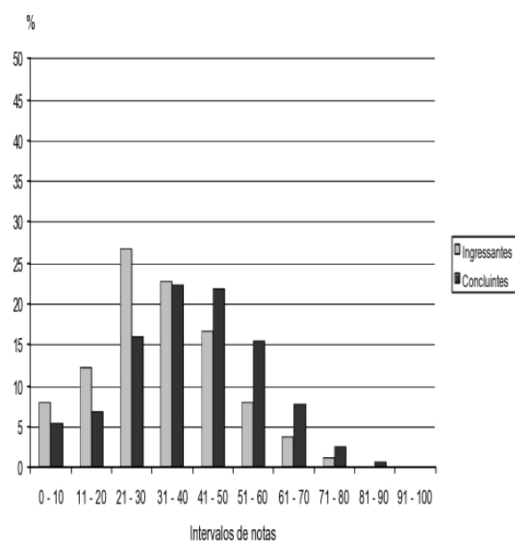


Gráfico 1 – Desempenho dos Estudantes de Enfermagem na Formação Geral em 2004
Fonte: DAES/INEP/MEC 2010

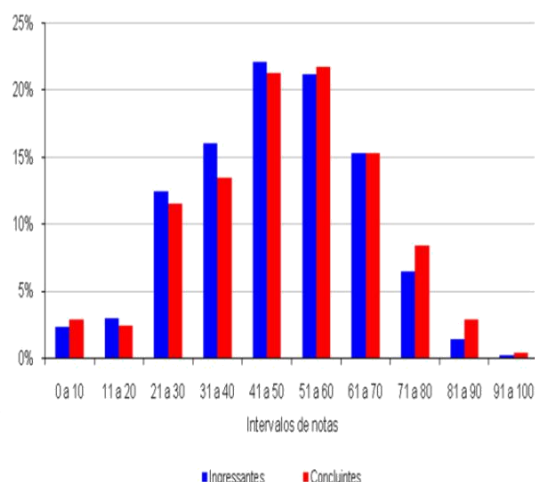


Gráfico 2 – Desempenho dos Estudantes de Enfermagem na Formação Geral em 2007
Fonte: DAES/INEP/MEC 2010

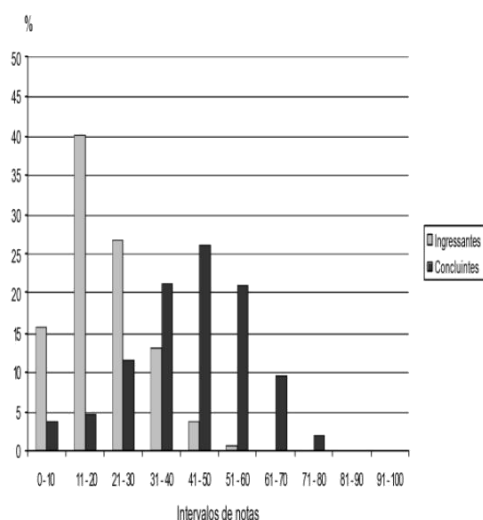


Gráfico 3 – Desempenho dos Estudantes de Enfermagem na Formação Específica em 2004
Fonte: DAES/INEP/MEC 2010

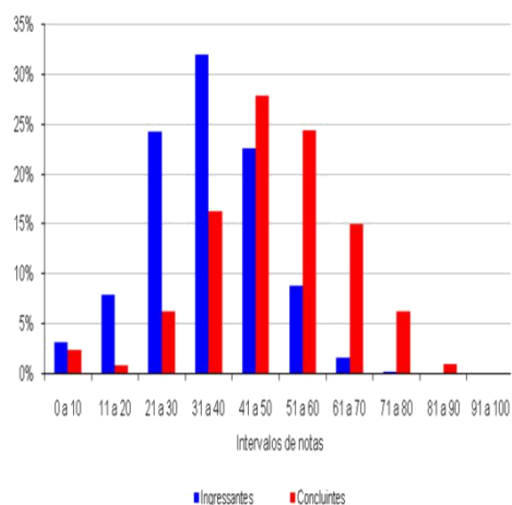


Gráfico 4 – Desempenho dos Estudantes de Enfermagem na Formação Específica em 2007
Fonte: DAES/INEP/MEC 2010

Para complementar a análise dos resultados do Enade, é importante conhecer as práticas de aprendizagem dos estudantes durante o curso de enfermagem e a relação com os demais cursos da área da saúde. Uma das práticas que pode ser percebida a partir das respostas dos estudantes ao questionário do Enade diz respeito aos hábitos de estudo a partir das horas semanais dedicadas a essa finalidade, apresentado na Tabela 5.

Tabela 5 – Hábitos de estudo dos estudantes dos cursos das Ciências da Saúde avaliados pelo Enade em 2007.

Cursos	Horas de Estudo Semanais (%)	
	1 a 2	3 a 5
Agronomia	36,4	32,2
Biomedicina	40	31,1
Educação Física	49,7	27,2
Enfermagem	39,8	34,3
Farmácia	37,5	33,1
Fisioterapia	39,2	34
Fonoaudiologia	34,3	35,1
Medicina	10,1	26,8
Medicina Veterinária	32,9	34,5
Nutrição	37,1	34,9
Odontologia	32	35
Serviço Social	43,3	32,1
Tecnologia em Radiologia	49	29,1
Tecnologia em Agroindústria	37,5	35,4
Terapia Ocupacional	31,4	36,2
Zootecnia	36,6	34,2

Fonte: DAES/INEP/MEC 2010

Outra prática de aprendizagem que pode ser identificada, a partir das respostas ao Questionário do Estudante do Enade é a frequência em que os estudantes fazem uso da biblioteca, conforme apresentado na Tabela 6. A questão respondida pelos estudantes apresentava as seguintes opções: A instituição não tem biblioteca; Nunca a utilizo; Utilizo raramente; Utilizo com razoável frequência; e Utilizo muito frequentemente

Tabela 6 – Frequência de uso da Biblioteca pelos estudantes dos cursos das Ciências da Saúde avaliados pelo Enade em 2007.

Curso	Razoavelmente (%)	Frequentemente (%)
Agronomia	49,5	24,7
Biomedicina	43,7	42,7
Educação Física	27,7	47,8
Enfermagem	45,9	38,8
Farmácia	46,8	34,9
Fisioterapia	43,2	44,6
Fonoaudiologia	40,1	48,4
Medicina	37,1	40,9
Medicina Veterinária	49,5	32
Nutrição	17,4	44,9
Odontologia	47,7	36,4
Serviço Social	41,2	18,8
Tecnologia em Agroindústria	52,2	13,5
Tecnologia em Radiologia	47,4	22,6
Terapia Ocupacional	44,1	46
Zootecnia	49,5	28,5

Fonte: DAES/INEP/MEC 2010

A participação dos estudantes em atividades de extensão promovidas pela instituição do estudante, iniciação científica ou tecnológica, projetos de pesquisa conduzidos por docentes da instituição e monitoria, também representa importante fator no desenvolvimento da formação profissional. Assim, o Gráfico 5, apresenta o percentual das respostas dos estudantes quanto a participação efetiva em: atividades de extensão promovidas pela sua instituição de ensino, atividades de iniciação científica e tecnológica, atividades de monitoria, atividades em projetos de pesquisa conduzidos por professores da instituição de ensino, nenhuma atividade ou sem informação.

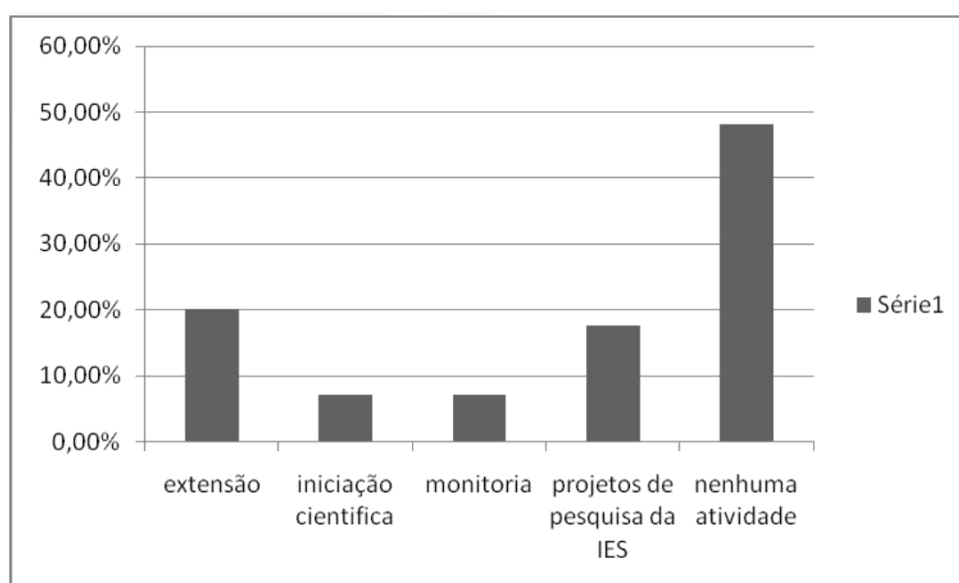


Gráfico 5 - Inserção dos estudantes de enfermagem no Enade 2007 em atividades acadêmicas extraclasse

Fonte: DAES/INEP/MEC 2010

Com esta breve análise de informações dos cursos avaliados, seja pelo Enade, pelo indicador de qualidade CPC, ou mesmo pela avaliação *in loco* de cursos e IES, apresenta-se uma realidade que precisa de medidas urgentes pela gestão das IEs a fim de garantir um padrão de qualidade esperado pela população brasileira. O desempenho dos cursos e das IES, considerando as medidas utilizadas na política de avaliação da educação superior e apropriação das informações pela sociedade, devem resultar no fortalecimento da educação superior e com impacto positivo em direção à qualidade.

Considerações finais

A partir da reflexão feita nesse artigo percebe-se que a avaliação da educação superior tem ocupado cada vez mais, espaço importante nos debates atuais sobre educação, entretanto, percebe-se ainda a existência de ações isoladas em muitas IES que não chegam a representar uma cultura de avaliação própria de cada instituição. Embora o Sinaes apresente um conjunto de princípios orientadores, a educação superior nas últimas décadas, tem se transformado em foco de debates, análises, estudos e políticas onde a forte presença do Estado é identificada. A centralidade dessa discussão tem sido na indissociabilidade dos conceitos de qualidade e equidade como responsável pelo sucesso das políticas educativas.

Nesta perspectiva, destacam-se fatores essenciais como: autonomia das IES; programas de atenção a diversidade; participação e representação dos segmentos da comunidade educativa na tomada de decisões; gestão administrativa, pedagógica e financeira; uso pedagógico de tecnologias de informação e comunicação; acompanhamento e avaliação de ações e programas institucionais; incentivo a pesquisa; política de formação de docentes e demais profissionais da educação, entre outros elementos que afirmam a educação de qualidade como sendo aquela que entende a educação como um direito humano, e considera o estudante como um indivíduo que aprende e atua na transformação da sociedade.

As instituições de educação superior são reconhecidas pelo importante papel político, econômico e social que representam para a evolução da sociedade e desta forma, assumem o compromisso de atuar efetivamente nesse processo de mudança continuada. Esse movimento ainda requer uma forte vigilância do Estado brasileiro para a garantia da oferta de uma educação superior de qualidade que somente passará a ser vista pela sociedade quando representar o compromisso dos gestores e de toda a comunidade acadêmica para o olhar coletivo sobre todas as dimensões desse processo.

O Sinaes sem dúvida amplia o foco da avaliação ao incluir de forma integrada, a avaliação institucional, avaliação dos cursos e Enade, e passa a representar uma mudança paradigmática da política pública em relação aos programas anteriores que promoviam a competitividade em detrimento de uma avaliação mais formativa. Assim, mostra uma imagem mais completa da qualidade da educação superior devido a articulação presente no modo de avaliar que inclui a autoavaliação interna das IES e o uso dos resultados da avaliação externa para processos de regulação, tanto nos casos de avaliação de cursos para autorização, reconhecimento e renovação de

reconhecimento de cursos, como para as IES na obtenção dos atos de credenciamento e credenciamento.

Inclui ainda, entre outros elementos, os índices de referência: para as IES, o Índice Geral de Cursos – IGC e para os cursos, o Conceito Preliminar de Curso – CPC. Esses indicadores como índices prévios propõem dar sustentação ao processo de avaliação que passa a não estar mais tão centralizado nas mãos das Comissões Avaliadoras *in loco*, ao mesmo tempo em que garante mais segurança as IES que podem acompanhar o desenvolvimento desses índices para melhorar a qualidade da sua instituição e de seus cursos.

Embora todos esses avanços, o desafio do Estado é consolidar o SINAES, transpondo a visão economicista da concepção gerencial e articulando a eficiência dos aspectos burocráticos inerentes ao processo. A consolidação do Sinaes ocorrerá quando todas as informações e análises qualitativas da avaliação referentes aos três pilares (estudantes, cursos e IES), forem utilizadas como vetores para mudanças internas em cada IES. Esse processo está iniciando, com muitas críticas principalmente das próprias IES que ao receber conceitos insatisfatórios reclamam a continuidade das formas anteriores de avaliar sem considerar os critérios de qualidade ora estabelecidos. Muitas chegam a justificar a contratação de docentes de menor titulação com clara opção pela lógica de mercado, sem discutir os ganhos de qualidade com a contratação de um profissional melhor qualificado. Para esse contingente de IES, o Sinaes representa apenas um instrumento burocrático que não alcança a perspectiva de se transformar em instrumento de gestão.

E é nesse contexto que se encontra talvez o maior desafio do Sinaes, a grande quantidade de instituições principalmente privadas, efeitos da expansão ocorrida na última década, e que operacionalmente dificulta a sua implementação, a retomada do investimento financeiro para o desenvolvimento das IES públicas e um processo de implementação coletiva que não despreze a história da avaliação da educação superior do país, mas que confie na participação e no compromisso do Estado e da comunidade educativa de cada IES como elemento impulsionador para a melhoria da qualidade da educação superior.

Considerações Finais

O Sinaes afirma em seus princípios a diversidade do sistema de educação superior; o respeito à identidade, a missão e a trajetória das IES e tendo incorporado experiências implementadas anteriormente, as ressignificou e ampliou buscando atender aos objetivos propostos

de uma avaliação participativa. Por tudo isso, constitui-se em avanço quando propõe a característica de avaliação formativa e inclui a auto-avaliação participativa nas instituições, além da necessária articulação com a regulação do sistema.

Entretanto, não pode ser desconsiderada a grande quantidade de instituições e, principalmente de cursos para desenvolver um sistema que se mostra bastante complexo e de difícil operacionalização, devido à necessidade de articular as funções regulatórias com os tempos exigidos à incorporação dos seus princípios às instituições.

Esse modelo de organização das instituições de educação superior remete a análise do funcionamento do Sinaes assim como toda a burocracia do Estado com a sua hierarquia de cargos e meritocracia, que envolve seus instrumentos e indicadores utilizados para avaliar com qualidade a estrutura e funcionamento das IES que integram esse sistema.

Na medida em que as IES se apropriam dos indicadores de avaliação como referenciais da gestão possibilitam dar transparência e visibilidade das ações educacionais no sentido da prestação de contas à sociedade e da institucionalização da política de avaliação. É preciso aproximar o discurso da ação, requerendo atitudes de participação que supere o isolamento e a tensão entre avaliador e avaliado.

Ampliando a complexidade desta construção e operacionalização do sistema de avaliação, não podemos esquecer, que o Brasil com sua territorialidade e diferenças regionais tem uma política de avaliação que trabalha com os gestores das IES para a indução de critérios definidos para o desenvolvimento institucional, com os estudantes que precisam conhecer o *status* de qualidade da oferta dos cursos de graduação, e os professores e os programas mais envolvidos com o trabalho acadêmico de qualidade desejam ter sua tarefa reconhecida e o seu empenho valorizado.

Referências:

1. Zainko, MAS. Avaliação da Educação Superior: processo de construção histórica. Campinas: Avaliação. 2008 ; v.13: 827-831
2. Trópia, PV. A Política para o ensino superior do Governo Lula: uma análise crítica. Cadernos da Pedagogia. UFSCar, Ano I, vol. 2, ago. 2007.p.1-19.
3. Azevedo, JML. de. A educação como política pública. 3ª ed. Campinas/SP: Autores Associados, 2004.

4. Brasil. Lei nº.9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial República Federativa do Brasil. Brasília: 1996;23 dez.
5. Brasil. Lei n. 10 861, de 14/04/2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Disponível em: http://inepnet/superior/avaliacao_institucional/legislacao.htm. (acesso em 10 de setembro de 2009).
6. Brasil. Avaliação de cursos na educação superior: a função e a mecânica do Conceito Preliminar de Curso / Reynaldo Fernandes... [et al]. – Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2009. (Série Documental. Textos para Discussão)
7. Brasil. Portaria Normativa Nº 40, de 12/12/2007. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. Disponível em: <http://www2.mec.gov.br/sapiens/portarias/port40.pdf>. (acesso em 13 de outubro de 2009).
8. Estrela, A. Rodrigues, P. Para uma fundamentação da avaliação em educação, Lisboa : Colibri. 2004.
9. Giolo, J. O PNE e a expansão da educação superior brasileira. In: Dilvo, R. Sevegnani, P. (Org.), Universidade e Compromisso Social. 1 ed. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 2008 ; v4 : 19-51.
10. Goergen, P. Universidade e compromisso social. In: Dilvo, R. Sevegnani, P. (Org.). Universidade e Compromisso Social. 1 ed. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 2006 ; v. 4 : 65-95.
11. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Nota Técnica do Cálculo do Conceito Preliminar de Cursos – CPC. Disponível em: http://inepnet/download/enade/2008/cpc_final_21_09_2009.pdf . (acesso em 10 de dezembro de 2009)
12. Morosini, M. Oliveira, CJF. Bittar, M. (Orgs.). Educação Superior no Brasil: 10 anos pós-LDB. O ensino superior no Brasil. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2008.
13. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: Da concepção à regulamentação. ampl. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007, 4ªed.
14. Sousa, J. V. Restrição do público e estímulo à iniciativa privada: tendência histórica no ensino superior brasileiro. In: silva, MA.; & silva, RA. (Orgs.). A idéia de Universidade: Rumos e desafios. Brasília: Líber Editora, 2006.

15. Sousa Filho, A. O ideal de universidade e de sua missão. In: Moll, J. Sevegnani, P. (Org.). Universidade e Mundo do Trabalho. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 2006 ; 1º Ed, v.3: 173-184.
16. Silva, VG. Qualidade na educação e a idéia de uma formação pública. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos/ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 2009 ; v.90 : 547-570.
17. Vasconcellos, M. Berbel, N. Navas, A. Oliveira, C. Formação de Professores: o desafio de integrar estágio com ensino e pesquisa na graduação. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos/ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 2009; v.90: 609-623.