

**Avaliação da Educação Superior no Brasil: do  
*Provão* ao ENADE**

Robert Evan Verhine  
Lys Maria Vinhaes Dantas

**Documento preparado para o Banco Mundial  
Gerente responsável: Alberto Rodriguez**

**Dezembro de 2005**

## Avaliação da Educação Superior no Brasil: do *Provão* ao ENADE

### Sumário

<b>Introdução</b> .....	<b>3</b>
<b>O <i>Provão</i> e os demais componentes da Avaliação do Ensino Superior (1995-2003)</b> .....	<b>5</b>
<b>SINAES (2004 – até o presente)</b> .....	<b>10</b>
A proposta, seus conceitos e princípios. ....	10
A legislação .....	12
Os Componentes do SINAES .....	13
Avaliação Institucional .....	14
A Avaliação de Curso .....	16
ENADE .....	17
Governança.....	19
CONAES.....	19
INEP .....	20
<b>Análise Técnica Comparativa entre o <i>Provão</i> e o ENADE</b> .....	<b>23</b>
Elaboração de instrumentos .....	24
Administração de instrumentos .....	29
Análise de dados.....	32
Comunicação e divulgação de resultados .....	37
Custos operacionais .....	40
<b>Considerações Finais</b> .....	<b>41</b>
<b>Siglas utilizadas nesse documento</b> .....	<b>48</b>

## Introdução

Na metade da década de 90, o governo brasileiro iniciou um processo gradual de implementação de um sistema de avaliação do ensino superior. O processo teve início em 1995 com a lei 9.131<sup>1</sup> que estabeleceu o Exame Nacional de Cursos (ENC), a ser aplicado a todos os estudantes concluintes de campos de conhecimento pré-definidos. Leis subseqüentes incluíram no sistema o Censo de Educação Superior e a Avaliação das Condições de Ensino (ACE), através de visitas de comissões externas às instituições de ensino, mas o ENC, popularmente conhecido como o *Provão*<sup>2</sup>, permaneceu no centro desse sistema. Ainda que inicialmente boicotado em muitos campi, esse exame tornou-se parte da cultura da educação superior no Brasil, levando a resultados que permitiram a classificação anual de cursos, baseada em uma escala de cinco níveis, A a E. Esses conceitos forneceram feedback para os cursos e instituições quanto ao desempenho relativo de seus estudantes e ajudaram a orientar os futuros ingressantes em relação à escolha do curso e da instituição que o oferecia. Entretanto, apesar do crescimento do *Provão* (de 3 áreas de conhecimento testadas em 1995 para 26 em 2003) e da sua larga aceitação, ele foi veementemente criticado por muitos, incluindo os membros da comunidade acadêmica e especialistas em avaliação. A mudança do *Provão* foi amplamente debatida durante a campanha presidencial de 2002 e, logo após o novo presidente (Luiz Inácio Lula da Silva) ter assumido o cargo, sua administração anunciou a formação de uma comissão (CEA) cujo trabalho teve como objetivo sugerir mudanças significativas ao sistema de avaliação centralizado no *Provão*. Em agosto de 2003<sup>3</sup>, a comissão propôs um novo sistema, chamado SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) que, após um período de discussão e negociação no Congresso, foi formalmente instituído através de uma lei federal aprovada em abril de 2004<sup>4</sup>. Esse novo sistema incluía uma diferente abordagem para o exame de cursos, chamada ENADE (Exame Nacional de Avaliação do Desempenho de Estudante).

O presente artigo busca descrever, comparar e avaliar o modelo do ENADE em relação ao exame que se propôs a substituir. A análise procurará levar em conta as principais etapas das duas experiências avaliativas, dentre as quais o desenho conceitual,

---

<sup>1</sup> Lei 9.131/95 – Art. 3º - Com vistas ao dispositivo na letra ‘e’ do #2º do artigo 9º da Lei 4.024 de 1961, com a redação dada pela presente Lei, o MEC fará realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão. #1º - Os procedimentos a serem adotados para as avaliações a que se refere o caput incluirão necessariamente a realização, a cada ano, de exames nacionais com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, previamente divulgados e destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação.

<sup>2</sup> Nesse documento optou-se por utilizar a terminologia popular, *Provão*, em lugar de sua abreviação oficial, ENC, ao se mencionar o Exame Nacional de Cursos.

<sup>3</sup> Para conhecer a proposta, ver MEC/INEP. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.** Bases para uma nova proposta de Avaliação da Educação Superior. Brasília, agosto de 2003. O SINAES foi implementado através da Medida Provisória n. 147, de 15 de dezembro de 2003.

<sup>4</sup> Lei 10.861, de 14 abril de 2004.

governança, amostragem, elaboração e administração do teste, análise de dados e utilização dos resultados. Ao fazê-lo, deverá buscar responder as seguintes perguntas:

- Quais as diferenças e similaridades entre o ENADE e o *Provão*?
- O ENADE manteve a integridade técnica do *Provão*?
- Que deficiências do *Provão* o ENADE pretendeu suprir? Essa nova abordagem de fato trabalhou as deficiências?
- Como o ENADE pode ser melhorado?

Para realizar essa análise, um levantamento preliminar de informações foi feito com base na documentação existente (leis, relatórios e artigos), disponível em livros e revistas especializadas e no site do INEP<sup>5</sup>. Um quadro comparativo *Provão* x ENADE foi então composto e, a partir dessa primeira etapa, foi elaborado um roteiro para as entrevistas que foram conduzidas com membros da equipe do INEP e da CONAES<sup>6</sup>, para esclarecimento de pontos não apresentados pela documentação disponível. Outras informações e aprofundamentos foram também buscados através da participação em eventos, como a 1ª Conferência da Associação de Avaliação Educacional das Américas e o lançamento do SINAES na UFBA, e do acompanhamento de discussões acadêmicas, como as travadas no âmbito da ANPED<sup>7</sup> e por Simon Schwartzman<sup>8</sup>.

Na terceira fase desse trabalho, após a sistematização dos dados coletados (já enriquecidos pela divulgação do Resumo Técnico do ENADE 2004), um psicometrista (Prof. Dr. José Francisco Soares) foi convidado a elaborar um parecer sobre as decisões do ENADE 2004 quanto aos processos de análise dos resultados e sua alocação nas escalas. A última etapa do trabalho foi a elaboração do presente artigo, que está organizado em quatro seções além dessa Introdução. A primeira seção descreve o *Provão* e o contextualiza no sistema de avaliação do qual fez parte. A segunda apresenta a descrição do modelo SINAES-ENADE, indicando suas características-chave e modos de operação. O documento então traz, na terceira seção, a comparação ENADE-*Provão*, dividida em cinco subseções: a) Elaboração dos instrumentos; b) Administração de instrumentos; c) Análise de dados; d) Comunicação e divulgação dos resultados; e) Custos operacionais. Na quarta e última parte, Considerações Finais, esse documento apresenta uma avaliação sobre a integridade técnica do ENADE e oferece sugestões para sua melhoria.

---

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, responsável pelo *Provão* e pela execução do ENADE. Site: <http://www.inep.gov.br>

<sup>6</sup> Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior, responsável pela coordenação do SINAES.

<sup>7</sup> Os autores participaram em discussões sobre SINAES nas reuniões da ANPED (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação), realizadas em Belém, dias 12-16 de junho, e em Caxambu, dias 16-18 de outubro de 2005.

<sup>8</sup> Para maior conhecimento sobre essas discussões, consultar a página <http://sschwartzman.blogspot.com>

## O *Provão* e os demais componentes da Avaliação do Ensino Superior (1995-2003)

Toda avaliação em larga escala serve a um objetivo, não se constituindo um fim em si mesma. Nesse sentido, para se analisar o *Provão*, é importante conhecer o contexto no qual esteve inserido. Essa seção apresenta brevemente o panorama da avaliação da educação superior no período 1995 a 2003.

O *Provão* foi criado em 1995 através de uma lei federal (Lei 9.131<sup>9</sup>) e detalhado, um ano mais tarde, através do Decreto 2.026<sup>10</sup>. Essa legislação determinou que exames escritos deveriam ser aplicados anualmente, em todo o território nacional, a estudantes concluintes de cursos de graduação. Foi planejada uma expansão gradual do número de cursos sob avaliação de modo a garantir cobertura de todas as áreas. A determinação dos cursos avaliados a cada ano deveria ser divulgada através de decreto. Os resultados agregados de cada curso avaliado deveriam ser encaminhados para as instituições que os tinham oferecido, mas nenhum dado sobre os resultados individuais dos alunos deveria ser fornecido. A participação dos estudantes no exame era obrigatória e aqueles que se recusassem a fazê-lo não obteriam o diploma de graduação. Cada aluno receberia, através de correio, seu resultado e uma indicação da sua classificação percentílica dentro da distribuição de notas no campo de conhecimento.

O Decreto 2.026/96 estabeleceu medidas adicionais para a avaliação da educação superior, determinando uma análise de indicadores-chave da performance geral do Sistema Nacional de Educação Superior<sup>11</sup>, por estado e por região, de acordo com a área de conhecimento e o tipo de instituição de ensino. Tal análise deveria ser baseada no Censo da Educação Superior, que disponibilizaria anualmente informações detalhadas e computadorizadas para cada instituição. O Decreto acrescentava a avaliação institucional, cobrindo as dimensões Ensino, Pesquisa, e Extensão. Mais uma vez, o Censo deveria ser a fonte das informações, mas a própria avaliação deveria ser conduzida por uma equipe de especialistas da comunidade acadêmica, que visitaria a instituição e produziria um relatório detalhado com foco em quatro áreas: administração, ensino, integração social, e produtos tecnológicos, culturais e científicos. Além disso, o Decreto determinava que todos os cursos deveriam ser avaliados através dos resultados do *Provão* e dos relatórios de especialistas que verificariam *in situ* as condições de ensino em termos do currículo, da qualificação docente, instalações físicas e biblioteca. Com respeito à pós-graduação, o Decreto manteve intacto o sistema CAPES<sup>12</sup>.

---

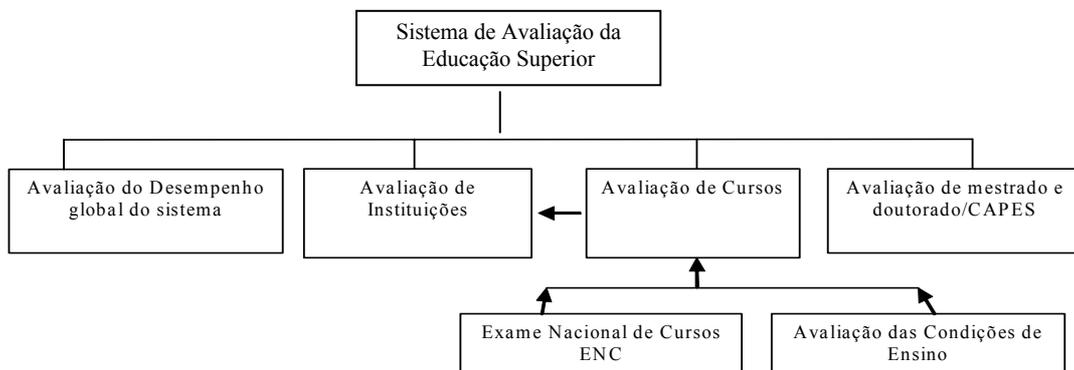
<sup>9</sup> Promulgada em 24 de novembro de 1995.

<sup>10</sup> Editado em 10 de outubro de 1996.

<sup>11</sup> Os indicadores identificados no Decreto 2.026/96 foram os seguintes: taxas bruta e líquida de matrícula, disponibilidade de vagas para novos alunos, taxa de evasão e de aprovação, tempo médio de conclusão do curso, níveis de qualificação docente, razão aluno/professor, tamanho médio das classes, custo por aluno, percentual dos custos da educação superior no total gasto com educação pública, e percentual do PIB (produto interno bruto) gasto com educação superior.

<sup>12</sup> O Sistema de Avaliação da Pós-graduação foi implementado pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) a partir de 1976.

O Decreto 2.026/96 delinea o que viria a ser o sistema de avaliação do ensino superior, representado na figura a seguir.



**Figura 1:** Representação do Sistema Nacional da Avaliação, criado de maneira segmentada a partir do *Provão*.

Desde o início, a responsabilidade pela avaliação de instituições e de cursos de graduação foi concedida ao INEP, órgão ligado ao Ministério da Educação, criado na década de 30 e com suas atividades relacionadas à documentação, investigação e disseminação de informações. Em 1997, o INEP ganhou maior responsabilidade e independência, ao ser transformado em autarquia federal, com incorporação de outros departamentos do MEC ligados à estatística.<sup>13</sup> O único componente do sistema que permaneceu fora do domínio do INEP foi a pós-graduação, até hoje sob responsabilidade da CAPES.

Em 2001, o Decreto 3.860<sup>14</sup> estabeleceu oficialmente o aspecto *high stakes* das avaliações conduzidas pelo INEP, que deveriam servir para orientar decisões relativas ao credenciamento institucional e ao reconhecimento e renovação do reconhecimento dos cursos. Tais decisões eram responsabilidade formal do Ministro da Educação, que agiu através da Secretaria de Educação Superior (SESu), com apoio do Conselho Nacional de Educação (CNE), corpo normativo representativo instituído através de lei em 1995. O caráter do Conselho foi essencialmente consultivo e, por essa razão, ele não teve um papel crucial no campo da regulação educacional. No entanto, o CNE podia deliberar sobre o credenciamento e o reconhecimento das universidades e dos centros universitários e sobre o reconhecimento dos cursos de Direito, Medicina, Odontologia, e Psicologia.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> O INEP tornou-se uma autarquia federal em 1997, com a aprovação da Lei 9.448, de março de 1997. Com essa mudança, assumiu a responsabilidade pelo sistema de informação e documentação e pela elaboração e implementação de projetos e sistemas de avaliação educacional. A lei foi revogada pelo Decreto 4.633, de março de 2003. Os outros componentes-chave do Sistema Nacional do Ensino Superior são o CNE (credenciamento), a SESu (PDI), a CAPES (pós-graduação), o SEMPTEC (cursos e institutos tecnológicos) e a SEED (Secretaria de Educação à Distância).

<sup>14</sup> Decreto 3.860, editado em 9 de julho de 2001.

<sup>15</sup> No Brasil, novas instituições de ensino superior são, de início, “autorizadas” a funcionar para que, dentro de quatro anos, possam ser credenciadas ou fechadas. Já os cursos são “reconhecidos”. Os diplomas obtidos de cursos não-reconhecidos não são considerados legalmente válidos.

Apesar dessas determinações, os aspectos *high stakes*<sup>16</sup> do *Provão* e dos outros componentes do sistema nunca foram implementados. Somente em casos extremos as instituições perderam credenciamento e o processo de credenciamento periódico não chegou a ser posto em prática. O MEC interveio em algumas instituições privadas, mas nunca em uma instituição pública e nunca por causa de uma avaliação negativa de sua qualidade acadêmica. Em alguns casos, as tentativas do MEC de fechar cursos e instituições com conceitos muito baixos foram rechaçadas com apelações ao judiciário, ao CNE, ou ainda através de pressão política.

No início, o *Provão* encontrou forte resistência por parte de todos os setores da comunidade acadêmica organizada. É interessante observar que o caráter obrigatório do *Provão* significava que os estudantes eram obrigados a comparecer no dia do exame e a assinar sua frequência. Responder ao exame não era, portanto, obrigatório. Como sinal de protesto, nos primeiros anos do exame, muitos alunos deixaram seus testes em branco. Com o passar do tempo, contudo, essa resistência foi minada e, a cada ano, o número de campos de conhecimento avaliados aumentou (de 03 – Direito, Medicina e Engenharia Civil – em 1996 para 26 em 2003)<sup>17</sup>, enquanto o percentual de ausência e de provas em branco diminuiu. Na sua última edição, em 2003, um total de 423.000 alunos foram avaliados, constituindo mais que 70% do total de alunos concluintes do país, matriculados em aproximadamente 6.000 cursos de graduação.

A escala *Provão* foi referenciada à norma, o que significa que os cursos tiveram uma classificação relativa, obtida através da comparação do desempenho médio de seus alunos com o desempenho médio dos demais cursos no mesmo campo de conhecimento. Até 2000, uma determinada percentagem de cursos foi alocada em cada faixa da escala. Mais recentemente, essa prática foi progressivamente alterada de forma que, em 2003, os cursos foram classificados a partir de duas novas escalas, uma relacionada ao desvio padrão geral e a outra ligada à média absoluta.<sup>18</sup> Os testes não foram desenvolvidos a partir de padrões de qualidade pré-definidos e, por essa razão, os escores isolados não tiveram um sentido próprio. Também não foi determinado um escore mínimo que indicasse proficiência no curso. Consequentemente, os resultados do *Provão* não refletiram diretamente a qualidade do ensino; eles apenas indicaram se, na média, um determinado curso tinha estudantes mais ou menos preparados que

---

<sup>16</sup> Termo técnico da área de avaliação, sem tradução para o Português, que significa “com conseqüências significativas para aquele que está sendo avaliado”. O termo *low stakes* significa o contrário.

<sup>17</sup> As 26 áreas de conhecimento foram: Contabilidade, Administração, Agronomia, Arquitetura, Biologia, Química, Odontologia, Economia, Engenharias (civil, elétrica, mecânica e química), Geografia, História, Jornalismo, Direito, Letras, Matemática, Medicina, Enfermagem, Pedagogia, Farmácia, Fonoaudiologia, Física, Psicologia, e Medicina Veterinária.

<sup>18</sup> Até 2001, 12% dos cursos receberam a nota A, 18% nota B, 40% nota C, 18% nota D e 12% nota E. A partir de 2001, a distribuição passou a ser baseada no desvio padrão (SD), de acordo com os critérios numéricos colocados a seguir:  $A \geq 1 \text{ SD}$ ;  $B < 1 \text{ e } \geq 0,5 \text{ SD}$ ;  $C < 0,5 \text{ e } > -0,5 \text{ SD}$ ;  $D \leq -0,5 \text{ e } > -1 \text{ SD}$ ;  $E \leq -1$ . Em 2003, foi introduzida a média absoluta, em paralelo ao sistema de conceitos relativos, onde o desempenho de cada um dos cursos passa a ser representado pela média das notas obtidas pelo conjunto de seus graduandos. Conceitos: A – médias maiores ou iguais a 80; B – médias maiores ou iguais a 60 e inferiores a 80; C – médias maiores ou iguais a 40 e inferiores a 60; D – médias maiores ou iguais a 20 e menores que 40 pontos; E – médias maiores ou iguais a 0 pontos e menores que 20. Para os cursos com apenas um graduando presente, cursos sem avaliandos ou que tivessem tido problemas operacionais, foi dado o conceito SC (Sem conceito).

outros, no mesmo campo de conhecimento. O argumento a favor dessa abordagem previu que ela permitiria que os testes fossem melhorados com as várias aplicações. Contudo, uma vez que os critérios não foram absolutos e que os testes não foram equivalentes, não foi possível comparar os resultados de diversas áreas ou na mesma área ao longo do tempo.<sup>19</sup> Na verdade, segundo o relatório elaborado pelo INEP<sup>20</sup> sobre o exame em 2003, os resultados do *Provão* tenderam a uma alta instabilidade e, dessa maneira, eles não orientaram políticas educacionais, as ações administrativas das IES ou a escolha do aluno com respeito à qualidade do curso. Além disso, vez que os testes foram apenas aplicados aos alunos concluintes, o *Provão* não identificou os programas que realmente teriam contribuído com o nível de conhecimento do aluno. As instituições com processos e critérios de entrada mais severos tenderam a ser também aquelas cujos estudantes apresentaram os melhores desempenhos finais, independentemente da qualidade do curso. Não é surpreendente que, em geral, os cursos oferecidos pelas universidades públicas elitizadas, que tendem a atrair os melhores alunos, tanto por sua reputação quanto por serem gratuitas, tivessem sido colocados nas faixas mais altas dos resultados do *Provão*, mesmo considerando-se que a qualidade das instituições públicas venha sendo seriamente prejudicada, nos últimos anos, por reduções orçamentárias e greves recorrentes<sup>21</sup>.

Por outro lado, várias instituições, especialmente aquelas que se valeram dos resultados do *Provão* para fins de marketing junto a alunos potenciais, argumentaram que os testes, ainda que não tivessem fornecido indicadores absolutos de qualidade, não deixaram de apontar os cursos que, fosse por terem as melhores condições de ensino ou por atrair os alunos com melhores desempenhos, ao longo dos anos se mantiveram sempre no topo da escala, entre os 12% de mais alto desempenho no país.<sup>22</sup>

O modelo do *Provão* foi também criticado por possíveis problemas de natureza político-conceitual. Por exemplo, a adoção de um exame único e comum para todos os cursos no país, de alguma maneira, poderia impor um currículo unificado, dessa forma destruindo os esforços para diversificar o sistema de educação superior, dado o tamanho do país e a sua diversidade geográfica e demográfica. Além disso, seus testes tenderam a enfatizar mais os conteúdos específicos de cada área que as

---

<sup>19</sup> De acordo com o Resumo Técnico do *Provão* 2003, o escore absoluto mínimo (baseado em uma escala de 0 a 100) obtido por uma classificação *A* variou enormemente de curso a curso. Exemplos dessa variação: enquanto para Engenharia Mecânica o mínimo foi de 53%, em Letras esse percentual foi 29%. Vale registrar que, para o mesmo curso avaliado, os escores mínimos variaram substancialmente também entre as aplicações ano a ano.

<sup>20</sup> MEC/INEP. **Exame Nacional de Cursos 2003**. Resumo Técnico. Brasília 2003. pp. 9-10.

<sup>21</sup> Para maiores informações sobre a difícil situação financeira enfrentada nos últimos anos pelas universidades federais, consultar AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior – estado x mercado**. São Paulo: Cortez, 2003. Para maiores informações sobre as greves que têm ocorrido regularmente nas universidades federais, consultar Plank, D. N.; Verhine, R.E. Cooperativismo, estancamiento político y decaimiento institucional em las universidades federales de Brasil. In: **Revista Latino-americana de estudos educativos**, vol. 33, n. 01, p 101-138. (2003).

<sup>22</sup> Para aprofundar a discussão sobre usos potenciais e mal-usos do *Provão*, ler CASTRO, Cláudio Moura. **Provão: como entender o que dizem os números**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2001. Série Documental. Textos para Discussão. N.10.

competências e habilidades e, assim, não foram capazes de captar os vários aspectos da aprendizagem que são valorizados na educação superior, dentre eles – especialmente – a habilidade de aprender sobre e de se adaptar a novas realidades.

O modelo foi também enfraquecido pelo fato de que a rede de avaliação da qual o *Provão* fazia parte nunca funcionou como um sistema integrado. Seus componentes não foram articulados uns com os outros e o *Provão*, com sua ênfase nas classificações altamente alardeadas pela mídia, acabou tomando o papel principal nessa rede, tanto no nível imagético quanto no político.

Essas críticas foram amplamente divulgadas por membros da comunidade acadêmica e por políticos afiliados aos partidos de oposição. Depois que o Partido dos Trabalhadores venceu as eleições presidenciais em 2002, a nova administração que assumiu o comando em 01 de janeiro de 2003 inicialmente indicou uma tendência para acabar com o *Provão*. Logo depois, mudou de posição e, no final daquele ano, aplicou o exame nos moldes antigos, de acordo com a legislação ainda vigente. Seu desagrado quanto ao exame ficou claro, entretanto, na elaboração do Relatório Técnico do *Provão* 2003, do qual constam severas críticas ao exame enquanto instrumento para medida de qualidade. Dentre as críticas foi apontada a limitação do exame quanto aos aspectos de comparabilidade (entre áreas e entre as aplicações), o que o tornou inadequado como informação para os processos decisórios ao nível do governo, da instituição e do alunado. Uma grande atenção foi chamada para o alto custo do exame, o que o tornaria, com o passar dos anos e com a rápida expansão da Educação Superior (em termos do crescimento dos cursos de graduação e do aumento do número de instituições e de matrículas), inviável. Ao divulgar os resultados de 2003, o INEP introduziu duas novidades. Primeiro, publicou os resultados dos cursos em ordem alfabética, em lugar de ordem crescente de classificação nas escalas. Em segundo lugar, inseriu a média absoluta das áreas de conhecimento como um resultado.

Em paralelo à operacionalização do *Provão* 2003, o Ministério de Educação designou uma comissão (CEA) para estudar o tema da avaliação do ensino superior,<sup>23</sup> que, a partir da análise do *Provão* e de experiências anteriores, buscou alternativas para corrigir as limitações nelas identificadas. Em 27 de Agosto de 2003, a Comissão divulgou a proposta preliminar para uma nova rede de avaliação, com componentes articulados e integrados, chamada Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, ou mais sucintamente, SINAES.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> A Comissão Especial de Avaliação (CEA) foi formalmente instituída pelo Ministro da Educação em 29 de Abril de 2003 e apresentou sua proposta inicial para o sistema de avaliação em 27 de Agosto do mesmo ano. Ela foi composta por 22 membros, incluindo 14 professores universitários, 3 estudantes, e 5 representantes do MEC (do INEP, CAPES e SESu). A CEA foi presidida pelo Prof. José Dias Sobrinho, da Universidade de Campinas, um arquiteto-chave do PAIUB, programa de avaliação anterior ao *Provão*, considerado por muitos como o modelo a adotar, por ter sido participativo, voluntário e centrado na auto-avaliação.

<sup>24</sup> Embora alguns autores tenham se referido ao esforço de avaliação pré-SINAES como um sistema, ele nunca foi legalmente rotulado como tal e nunca recebeu um acrônimo referendando esse status.

## SINAES (2004 – até o presente)

### *A proposta, seus conceitos e princípios.*

Coerente com a proposta de análise a partir do contexto posta na seção anterior, para contrastar o ENADE com o *Provão*, é importante registrar o cenário em que esse novo exame de desempenho de estudantes foi inserido, de modo a que se percebam seus objetivos e o quanto tem sido possível (ou não) atingi-los, desde a proposta da CEA até os dias de hoje.

No final de 2003, o governo Lula aprovou uma Medida Provisória<sup>25</sup> mudando a legislação que regia a Avaliação da Educação Superior e, em paralelo, o MEC publicou e divulgou um documento de 131 páginas<sup>26</sup>, detalhando todos os aspectos da nova abordagem de avaliação. Ao fazê-lo, esse documento de apresentação do SINAES se ocupou em esclarecer várias das deficiências do exame utilizado anteriormente e em fundamentar os conceitos e princípios da nova proposta. Por essa razão, optou-se por descrever brevemente, nos próximos parágrafos, os princípios e conceitos utilizados na concepção do SINAES e da Medida Provisória 147, mesmo que, em alguns casos, a própria Lei 10.861 que implementou o sistema em abril do ano seguinte os tenha, mais tarde, parcialmente alterado.

Dentre as críticas ao *Provão*, o referido documento argumentou que esse exame não foi capaz de capturar a natureza do processo ensino-aprendizagem, deixando de levar em conta elementos essenciais de valor e mérito institucionais, e, não sendo articulado a outros instrumentos de avaliação, considerou apenas o ensino como dimensão a avaliar na complexa realidade da Educação Superior. No máximo, o exame centrado na aplicação de um único teste ao final da graduação foi capaz de levantar o desempenho do alunado em uma circunstância específica, não se constituindo em um processo avaliativo real nos níveis do curso e da instituição.

O documento deu destaque especial a duas outras deficiências que caracterizaram o sistema anterior e, ao fazê-lo, justificou o modelo proposto através do SINAES como sendo a alternativa mais apropriada para sua substituição. Em primeiro lugar, observou que a abordagem anterior não havia considerado as instituições e cursos como parceiros no processo avaliativo e que não se configurava como um sistema nacional de avaliação, servindo apenas para verificar determinadas condições, unilateralmente determinadas pelo MEC. Como resultado, a sociedade em geral era vista como uma mera consumidora de informação, em lugar de atuar como participante ativo no contínuo movimento delineado para gerar melhorias no sistema educacional como um todo.

---

<sup>25</sup> Consultar a Medida Provisória 147, publicada no Diário Oficial da União em 15 de dezembro de 2003.

<sup>26</sup> Consultar MEC/INEP. **Sistema Nacional de Avaliação e Progresso da Educação Superior**: uma nova sistemática de avaliação do Ensino Superior Brasileiro. Brasília, 2003. É curioso que a palavra “Progresso”, que aparece nos documentos iniciais de divulgação do SINAES, é mais tarde omitida nas referências ao sistema.

Em contraste, a abordagem do SINAES foi pensada como verdadeiramente sistêmica e com foco na instituição. O documento do SINAES observou que as avaliações institucionais precisariam conter um elemento interno e outro externo e que deveriam fornecer análises abrangentes das dimensões, estruturas, objetivos, relações, atividades, compromissos e responsabilidades sociais, das IES e de seus cursos, nas diversas áreas de conhecimento. A proposta considerou também que os procedimentos, dados e resultados deveriam ser públicos; que a autonomia e identidade das instituições e cursos deveriam ser respeitadas, preservando-se assim a diversidade que caracteriza o setor no país; e que todos os membros da comunidade do ensino superior deveriam participar, bem como outros representantes da sociedade civil.

A segunda deficiência destacada pelo documento relacionou-se à dificuldade do *Provão* em separar adequadamente avaliação e regulação, tendo dado ênfase, considerada indevida, à segunda para cumprir a função regulatória do MEC.<sup>27</sup> O SINAES, reconhecendo essa função do Estado (cumprida através do credenciamento e re-credenciamento das IES e a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos), buscava promover um Sistema Nacional de Educação Superior caracterizado por qualidade, autonomia e relevância social, sem, no entanto, desrespeitar a diversidade institucional. Desse modo, enquanto o *Provão* se prestava a ser um mecanismo de regulação, o ENADE passaria a ser não só um indicador com esse fim, mas principalmente uma ferramenta de avaliação, através do diagnóstico de competências e habilidades adquiridas ao longo de um ciclo de 03 anos de escolarização superior, cruzado com a visão do aluno sobre sua instituição e com seu conhecimento sobre aspectos mais gerais, não relacionados a conteúdos específicos. Nesse novo contexto e entendendo a importância que teve o exame anterior na quebra à resistência à avaliação, a proposta do SINAES observou que “Os instrumentos em vigor, que sejam considerados válidos, devem ser preservados e aperfeiçoados, porém integrados a uma outra lógica que seja capaz de construir um sistema nacional de avaliação da educação superior, articulando regulação e avaliação educativa”<sup>28</sup>.

Sumarizando, para atender à demanda por avaliação e para buscar sanar as deficiências encontradas na abordagem anterior, a proposta do SINAES foi baseada nos conceitos de integração e participação. O sistema teria componentes integrados e passaria a servir tanto à função avaliativa quanto à regulatória; deveria dar ênfase aos valores democráticos e à responsabilidade social de cada instituição, respeitar sua identidade e autonomia, assegurando a diversidade da área. Para o MEC/INEP, a nova abordagem deveria focalizar duas dimensões: 1) avaliação educacional, visando à

---

<sup>27</sup> De acordo com a proposta do SINAES, o objetivo da avaliação é promover, de forma autônoma, o cumprimento dos planos de trabalho institucionais, de modo a garantir qualidade acadêmica, relevância e responsabilidade sociais. Sob essa ótica, a avaliação é um processo implementado autonomamente pela instituição, de maneira integrada. Regulação, por outro lado, é o processo através do qual as autoridades públicas fornecem garantias de qualidade de curso e de instituições à sociedade, através dos mecanismos de credenciamento e reconhecimento. Regulação é, portanto, responsabilidade exclusiva do governo.

<sup>28</sup> MEC/INEP. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES**. Bases para uma nova proposta de Avaliação da Educação Superior. Brasília, agosto de 2003. p. 16.

melhoria da qualidade e capacidade educacionais, e 2) regulação, envolvendo supervisão, autorização, credenciamento, reconhecimento e renovação.

O estabelecimento desses princípios trouxe um grande impacto no delineamento do exame de desempenho de estudantes: não só os resultados deixaram de se prestar a rankings e a competições, como ocorreu com o *Provão*<sup>29</sup>, como os novos objetivos do sistema o tornaram mais subjetivo, conseqüentemente dificultando os processos de avaliação, em especial quanto ao estabelecimento de critérios e de padrões a partir dos quais decisões quanto à regulação viriam a ser tomadas. A seção a seguir apresenta brevemente as principais peças legais que embasaram o SINAES, ressaltando o amadurecimento da proposta inicial e da inserção do ENADE nesse processo.

### **A legislação**

Após a edição da Medida Provisória 147, a proposta do SINAES foi divulgada maciçamente no país. Essa medida criou duas comissões nacionais (CONAV e CONAPES), uma para elaborar orientações acadêmicas e políticas e outra para determinar os métodos, critérios, e procedimentos a serem adotados pelo sistema nacional de avaliação. Também estabeleceu que as IES e seus cursos deveriam ser classificados em três níveis (satisfatório, regular, e insatisfatório), em lugar das cinco faixas usadas pelo *Provão* (A, B, C, D, e E). As instituições que se classificassem nos dois níveis mais baixos deveriam assinar um “pacto de ajustamento de conduta” com o Ministério da Educação, no qual se comprometeriam a adotar medidas para garantir melhorias na qualidade institucional. O não cumprimento do pacto deveria resultar em severas penalidades, incluindo a perda do credenciamento institucional e/ou do reconhecimento do curso.

Reações a essa medida, inclusive com artigos do ex-Ministro da Educação Paulo Renato de Souza, alimentaram um debate extenso, principalmente, sobre a necessidade (ou não) da extinção do *Provão*, sem uma proposta objetiva para sua substituição. Em particular, chama atenção do leitor uma certa confusão entre avaliação institucional e avaliação de curso posta no texto da Medida Provisória (por exemplo, Art. 7. #1), o que talvez aponte para um amadurecimento da proposta à medida que as leis e portarias foram se sucedendo. Também é conspícuo que a Medida não fez menção direta à avaliação de desempenho do estudante.

À Medida Provisória se seguiu a Lei 10.861, de 14 de abril, 2004, aprovada por grande maioria na câmara federal e no senado. Uma análise dessa lei deixa claro que nem todos os aspectos da proposta para o SINAES foram aceitos e, especialmente, que várias das características da abordagem de avaliação do governo anterior foram mantidas, o que parece indicar que houve uma grande negociação entre dezembro de

---

<sup>29</sup> Por exemplo, várias entidades privadas usaram seus bons resultados como reforço de imagem e de vendas; a mídia explorou, na maioria das vezes sem um entendimento real, a classificação e a comparação dos cursos e instituições avaliadas.

2003 até a passagem da lei em abril do ano seguinte. Com ela, pode-se perceber a separação nítida entre avaliação institucional e avaliação de curso e, nesse momento, a avaliação de desempenho de estudante (ENADE) foi instituída como a terceira parte do sistema, com igual peso (veja subseção a seguir, sobre os componentes do sistema). A escala de avaliação voltou a ter cinco níveis (em lugar dos 3 da Medida Provisória), a serem aplicados à instituição, ao curso, e ao estudante. Por fim, a última grande modificação se deu com a instituição de uma única comissão - a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES - , já prevista no delineamento do sistema proposto pela CEA, mas não contemplada na Medida Provisória. Ficaram assegurados, entretanto, os principais conceitos norteadores: respeito à diferença, à autonomia, à identidade, além da ênfase na missão pública e nos compromissos e responsabilidades sociais das IES. Também ficou mantido o protocolo de compromisso para aqueles que não obtivessem um conceito satisfatório e garantido o caráter regulatório do SINAES, sem excluir os aspectos avaliativos/educativos do sistema.

Muitos dos aspectos de articulação entre essas três peças do SINAES só foram melhor regulados com a publicação, em julho de 2004, da Portaria 2.051. Essa portaria se incumbiu de detalhar as atribuições da CONAES e do INEP e os procedimentos a serem usados em cada instância a ser avaliada (instituição, curso, e aluno). Também esclareceu o significado da escala de cinco níveis a ser utilizada para as três instâncias: as faixas 4 e 5 apontam os níveis fortes, 1 e 2 significam classificação fraca e 3 indica o mínimo aceitável no processo de autorização, reconhecimento e renovação dos cursos e para o credenciamento e re-credenciamento das instituições.

Outras leis e portarias foram aprovadas em seguida<sup>30</sup>, com objetivo de organizar o sistema e de estabelecer as responsabilidades sobre sua implementação e uso, mas fogem do escopo desse trabalho e não serão mencionadas aqui.

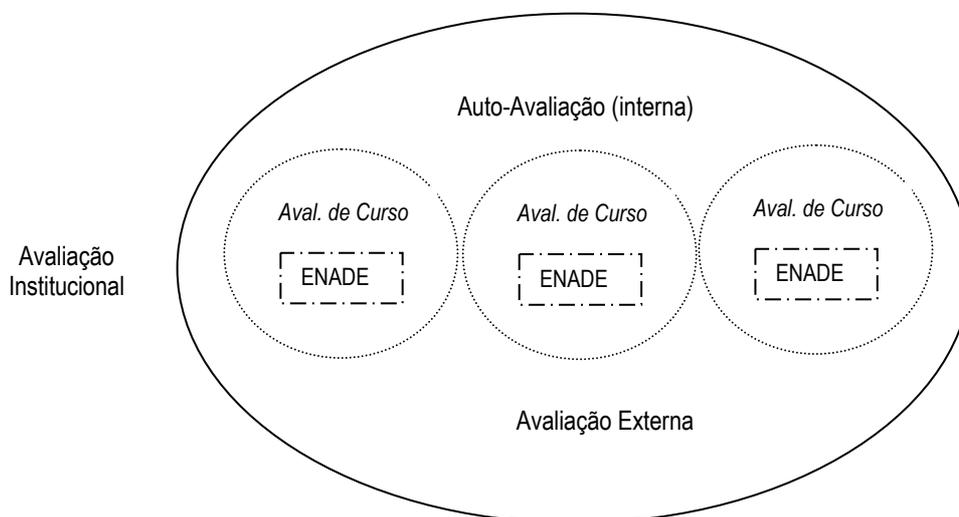
### ***Os Componentes do SINAES***

Uma das grandes críticas aos processos avaliativos do período de Paulo Renato foi o crescimento dos demais programas por acréscimo ao *Provão*, sem que nunca tivessem efetivamente sido consolidados em um sistema de avaliação da educação superior. Assim, como princípio, o SINAES foi delineado como um sistema, um todo articulado onde as partes contribuiriam entre si para a composição de um parecer final sobre a qualidade de uma instituição. Entretanto, houve divergência entre a proposta do SINAES e a legislação que a implementou. A Lei 10.861 estabeleceu que o SINAES deveria promover a avaliação de 1) instituições, 2) cursos, e 3) desempenho dos estudantes, com uma seção em separado devotada a cada uma delas. Assim, ao contrário do que havia sido posto na proposta original, a Lei separou a avaliação de

---

<sup>30</sup> Por exemplo, a Lei 10.870, de Maio de 2004, determinou que o credenciamento da instituição e o reconhecimento de cursos fossem válidos por cinco anos, exceto no caso das universidades, que receberam um prazo de 10 anos.

curso da avaliação de desempenho dos estudantes. Contudo, a Portaria 2.051 restabeleceu essa relação, determinando que os resultados do ENADE fizessem parte de um conjunto de dimensões de avaliação do curso e no processo de auto-avaliação da instituição. Essa relação está representada na figura a seguir.



**Figura 2:** Representação do SINAES, tendo a avaliação institucional como base e o ENADE como uma das fontes para a avaliação de curso.

Dado que o uso do ENADE está intricado com os demais componentes do SINAES e que, para contrastá-lo com o *Provão*, é importante que sejam considerados os aspectos relacionados com sua utilização, os parágrafos abaixo descrevem brevemente a avaliação institucional e a avaliação de curso, para em seguida detalhar o ENADE. Vale ressaltar que as diretrizes para as avaliações são estabelecidas pela CONAES e que sua operação se fará sob responsabilidade do INEP, como será visto mais adiante.

### *Avaliação Institucional*

Como pode ser observado na Figura 2, para o SINAES, a avaliação institucional é o centro do sistema. Com objetivo de identificar o perfil e o significado de atuação da instituição (Art. 3º da Lei 10.861/04), a avaliação acontece através de uma auto-avaliação e de uma avaliação externa realizada *in loco*, sob a supervisão da CONAES.

Para realizar a auto-avaliação, cada instituição precisa constituir uma Comissão Própria de Avaliação (CPA). A Medida Provisória 147 e a Lei 10.861/04 estabeleceram que essa CPA deve conduzir a avaliação interna (auto-avaliação) da instituição, sistematizar e posteriormente encaminhar para o INEP as informações solicitadas. A CPA deve ser instalada pelo reitor da IES, ser autônoma (independente de conselhos e

órgãos colegiados), e ser composta por membros que representem “todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada” (Art. 11 da Lei 18.861/04). A auto-avaliação deve ser desenvolvida de acordo com as orientações fornecidas pelo INEP e cronograma estabelecido pela CONAES. Manuais e orientações são fornecidas pelo INEP e ficam disponíveis no seu site para que esse trabalho seja realizado.

Após essa primeira fase, visitas de comissões externas constituídas pelo INEP devem ocorrer, para que o processo de avaliação seja completo. As datas para o encaminhamento dos relatórios foram definidas de acordo com o tamanho das instituições (para as menores, setembro de 2005 e para as maiores, Maio de 2006).

O ciclo de avaliação institucional dura três anos, embora os resultados de algumas dimensões devam ser reportados anualmente. No fechamento de cada ciclo, a instituição recebe um parecer com recomendações da CONAES.

A instituição será alocada na escala de cinco níveis tanto em cada dimensão, como no total. Na proposta do SINAES, foram consideradas 09 dimensões e, dentro de cada uma delas, um certo número de itens. Essas dimensões eram: 1) Missão; 2) Corpo docente e de Pesquisadores; 3) Corpo discente; 4) Corpo de servidores técnico-administrativos; 5) Currículos e programas; 6) Produção acadêmico-científica; 7) Atividades de extensão e ações de intervenção social (vinculação com a sociedade); 8) Infra-estrutura; e 9) Gestão. Uma categoria Outros foi inserida, de modo a permitir que as instituições pudessem mencionar itens que lhes fossem importantes, mas que não constassem das dimensões anteriores<sup>31</sup>. Esses componentes foram alterados pela Lei 10.861/04 (Art.3º), e uma nova dimensão foi adicionada, dessa maneira cobrindo basicamente os mesmos itens, mas reorganizando e reconceituando algumas das dimensões. O novo arranjo parece ter dado maior importância às questões de gestão e de relacionamento das instituições com a sociedade. Como definido pela legislação, as 10 dimensões que permaneceram foram: 1) Missão e plano de desenvolvimento institucional; 2) políticas relacionadas ao ensino, pesquisa, cursos de graduação, pós-graduação e extensão; 3) responsabilidade social da instituição; 4) comunicação com a sociedade; 5) políticas de pessoal; 6) administração e organização institucional; 7) Infra-estrutura física; 8) Planejamento e Avaliação; 9) políticas de atendimento aos estudantes; e 10) sustentabilidade financeira.

O Ministério da Educação divulgou um manual em 2004 para orientar o processo de auto-avaliação institucional<sup>32</sup>, no qual listava as 10 dimensões e fornecia uma lista com 46 itens obrigatórios e 131 opcionais a serem tratados nos relatórios. Em muitos casos, esses temas são muito abrangentes e ambíguos. São exemplos de temas obrigatórios:

---

<sup>31</sup> INEP. SINAES. Da concepção à regulamentação. 2ª ed., ampliada. Brasília: INEP, set 2004. pp. 118-125.

<sup>32</sup> MEC/INEP. Roteiro de Auto-avaliação Institucional 2004. SINAES. Brasília, DF: 2004.

(1) “A materialização das práticas pedagógicas e administrativas e sua relação com os objetivos centrais da instituição, identificando resultados, dificuldades, carências, possibilidades e potencialidades”.(p. 18; item 4.1.1)

(2) “Natureza da relação com os setores público e produtivo, mercado de trabalho e com instituições sociais, culturais e educativas de todos os níveis”. (p.22; item 4.3.1)

(3) “Clima institucional, relações inter-pessoais, estrutura de poder, graus de satisfação pessoal e profissional”. (p. 24; item 4.5.1)

Como pode ser visto desses exemplos, é muito difícil estabelecer critérios objetivos para a regulação de instituições a partir desses temas, considerando-se uma escala de 01 a 05 por dimensão e na formação de um conceito final. Além disso, não fica clara a contribuição dos conceitos dos cursos ou dos resultados do ENADE para esse desempenho final, ainda que a Portaria 2.051, Art. 15, expresse que as comissões externas de avaliação precisem levar em conta “dados sobre o desempenho dos estudantes da IES no ENADE, disponíveis no momento da avaliação”; “relatórios de avaliação dos cursos de graduação da IES produzidos pelas Comissões Externas de Avaliação de Cursos, disponíveis no momento da avaliação”; e “dados do questionário socioeconômico dos estudantes, coletados na aplicação do ENADE”, sem diferenciar dados de desempenho daqueles dados de perfil.

### *A Avaliação de Curso*

A avaliação de cursos deve ser conduzida por especialistas nas respectivas áreas de conhecimento, indicados pelo INEP para constituírem comissões externas de avaliação de cursos. Estes serão classificados em uma escala de 1 a 5, em termos de cada dimensão e do conjunto de dimensões, que se referem ao perfil docente, instalações físicas e organização didático-pedagógica (Lei 10.861/04, Art. 4º).

A elas, a Portaria 2.051/04 adicionou o desempenho e perfil dos estudantes, obtidos via ENADE, e os dados do Censo. Dessa maneira, corrigiu, pelo menos parcialmente, o erro de separação das instâncias a avaliar, cometido pela Lei 10.861/04. Assim como no caso da avaliação da instituição, não há registro de como o resultado do ENADE compõe, em termos matemáticos, o conceito do curso.

Para realizar a avaliação de um curso, o avaliador conta com orientações do INEP e com capacitações, de modo a assegurar a manutenção de um padrão na aplicação de critérios de avaliação. Os instrumentos para a realização da avaliação de cursos, a serem utilizados pelos avaliadores externos nos moldes do SINAES, não estiveram disponíveis até o momento de elaboração desse documento, em dezembro de 2005<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Os manuais e orientações sobre a avaliação de cursos, disponíveis no *site* do INEP, são datados de 2002, não estando, portanto, associados ao SINAES.

Segundo fontes do DEAES<sup>34</sup> e da CONAES, a demora na composição dessas ferramentas está ligada a discordâncias entre essas duas instâncias quanto ao seu formato e natureza. Nessas discussões, o conflito entre a perspectiva de avaliação, representada principalmente por membros da CONAES, e a perspectiva de regulação, defendida por profissionais ligados ao INEP, ficou evidente. Chegou-se a pensar na criação de dois instrumentos, um para cada objetivo, mas essa solução foi rejeitada pela direção do DEAES. Segundo seu diretor, os novos instrumentos foram finalizados em novembro de 2005.

## *ENADE*

Para entender o ENADE, devem-se considerar as críticas feitas ao *Provão*, sintetizadas anteriormente nesse documento. É também importante compreender que o ENADE, tal como implementado pela Lei 10.861/04, não fez parte da proposta original do SINAES, divulgada pela CEA no final de 2003. Como já observado, quando o governo Lula foi empossado em 2003, era grande a expectativa de que o *Provão* deixaria de existir. A CEA, contudo, optou por manter uma abordagem de teste, mas em um formato mais restrito. Sua proposta foi chamada Paidéia (Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área) e consistia em um programa de testagem em uma amostra de cursos para representar as tendências de desempenho por área de conhecimento. Assim, o Paidéia poderia “contribuir para a compreensão e a melhoria de realidades mais amplas do que os da simples verificação de rendimentos” e deveria “ser dotado de uma racionalidade formativa para que efetivamente propicie elementos de reflexão e análise, sem conotação mercadológica e competitiva, a sem dar margem a estabelecimento de *rankings*”<sup>35</sup>. O instrumento do Paidéia seria aplicado a uma ou mais áreas por ano, a estudantes em meio e fim de curso de todas as instituições que oferecessem cursos de graduação na área avaliada. O instrumento buscava captar “as evoluções, tendências e inovações” da área e cada IES poderia adaptá-lo “de acordo com o formato da sua organização acadêmica”<sup>36</sup>.

As especificidades de operacionalização para o formato proposto foram extremamente vagas. Além disso, o escopo do exame, da forma concebida na documentação, foi demasiadamente amplo e ambicioso, indicando que os formuladores da proposta não possuíam uma compreensão das limitações inerentes aos instrumentos aplicados em larga escala. Segundo o documento:

Além da verificação do desempenho estudantil em conhecimentos básicos, competências e habilidade, o Paidéia propiciará análises sobre as percepções dos estudantes a respeito da relevância e da contextualização dessas aquisições no seu processo mais amplo de formação, bem como a respeito das inovações, diferenciações, experiências significativas no ensino, atitudes e tendências prevalentes em relação à

---

<sup>34</sup> Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior, no INEP.

<sup>35</sup> INEP. *SINAES*. Da concepção à regulamentação. 2ª ed., ampliada. Brasília: INEP, set 2004. p.113.

<sup>36</sup> Op.cit. p. 115

construção e à aquisição de conhecimentos, principais políticas pedagógicas, expectativas profissionais, medidas de aperfeiçoamento mais comumente implementadas, marcas da formação que cada área vai produzindo e suas principais contribuições para o avanço da ciência e o desenvolvimento social, etc.”.<sup>37</sup>

Muitos dos envolvidos na conceitualização do Paidéia foram surpreendidos pelo forte apoio de vários membros do Congresso ao *Provão*, rejeitando a alternativa do Paidéia por essa ser contrária ao que o público já estava acostumado em termos de avaliação da educação superior e que passara, com o tempo, a demandar. Negociações foram então conduzidas e resultaram no ENADE, que manteve a abordagem do *Provão* quanto à testagem de cursos individualmente (e não de áreas), mas incorporou os procedimentos de amostragem e a inclusão de alunos ingressantes como respondentes, de forma a captar a aprendizagem no curso, além de focalizar não só os conteúdos específicos, mas também a formação geral.

O ENADE avalia os alunos com relação aos conteúdos fornecidos pelas orientações curriculares dos seus respectivos cursos de graduação. Também avalia a adequação a “novos requisitos decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender tópicos relativos a questões brasileiras e internacionais e outras áreas de conhecimento”. O exame deve ser aplicação pelo menos uma vez a cada três anos para alunos ingressantes e concluintes, em todos os cursos profissionais. Essa intenção de medir o valor agregado desempenha um papel central no delineamento dos testes e na possibilidade de melhorar a qualidade de informação fornecida por um exame dessa natureza.

Da mesma forma que no *Provão*, com a Lei 10.861/04, o ENADE tornou-se um componente curricular obrigatório e o histórico escolar de cada estudante deve registrar se foi cumprido ou não, ainda que as notas não façam parte dele. Vez que esse exame é aplicado a amostras de estudantes, a Portaria 2.051/04 estabeleceu que o registro de participação é indispensável no histórico, “independente do estudante ter sido selecionado ou não na amostragem” (Art. 28). Aqueles não selecionados deverão ter o registro “Dispensado do ENADE pelo MEC nos termos do art. 50 da Lei 10.861/2004”.

Outras similaridades podem ser encontradas entre o *Provão* e o ENADE: os resultados individuais dos estudantes são disponíveis apenas para eles próprios; há premiação para os alunos com melhores desempenhos, por área de conhecimento; dados de perfil do alunado, do curso e da instituição, além de percepção sobre a prova, são levantados em paralelo à aplicação do teste, fornecidos pelos estudantes e pelo coordenador do curso avaliado; e é prevista uma expansão gradual do sistema.

Dentre as diferenças entre o *Provão* e o ENADE, pode-se relacionar: a) a proposta do ENADE de estabelecimento de padrões mínimos definidos por especialistas nos diferentes campos de conhecimento, ainda que a escala de desempenho continue com cinco níveis (Lei 10.861/04, Art. 5, #8); e b) a dissipação do caráter *high stakes* do

---

<sup>37</sup> Op.cit. p. 114

*Provão*, já que o ENADE compõe outros indicadores e somente a partir deles são tomadas decisões regulatórias.

Ao longo desse trabalho, foi interessante perceber que alterações sofridas pela proposta inicial do SINAES no seu processo de legalização nem sempre foram bem absorvidas por vários de seus implementadores. Um dos principais pontos de resistência tem sido a definição dos padrões mínimos mencionados no referido art. 5º # 8º. Já os críticos à proposta esperam que, além dos padrões mínimos, seja definida, por curso, uma linha de corte que identifique, na escala de 01 a 05 pontos, o mínimo de qualidade aceitável.

Para finalizar a contextualização do ENADE e antes de iniciar o contraste entre ele e o *Provão* em seus aspectos mais técnicos, há que se observar uma das grandes mudanças trazidas pelo SINAES: ao propor que a operação do sistema ficasse com o INEP e que fosse constituída uma Comissão para as definições estratégicas, o governo Lula impôs uma série de novas questões para a governabilidade da avaliação do ensino superior, além da antiga questão sobre a autonomia da esfera federal x esfera estadual. A seção a seguir trata brevemente desses aspectos.

## **Governança**

No governo anterior, a Avaliação do Ensino Superior esteve sob responsabilidade do INEP e os resultados das avaliações eram analisados pela Câmara da Educação Superior (CES) do Conselho Nacional de Educação (CNE), a quem cabia decisões relacionadas aos processos de regulação. Com a implementação da proposta do SINAES, ficou estabelecido que a operacionalização do sistema de avaliação caberia ao INEP e que as decisões estratégicas e as formulações das políticas estariam sob a responsabilidade da CONAES. Os parágrafos abaixo detalham essas atribuições.

## **CONAES**

A Lei 10.861/04 determinou que o SINAES fosse coordenado e supervisionado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). Diretamente ligado ao Ministro da Educação, a CONAES é composta por 13 membros, dentre os quais cinco especialistas em avaliação ou gestão universitária, três oriundos de organizações representantes das universidades (corpo docente, discente, e técnico-administrativo), e cinco representantes de diversos órgãos do próprio MEC (SESu, INEP, CAPES, SEMTEC, e SEED).

Os representantes da comunidade acadêmica são designados pelo Presidente da República para um compromisso de três anos, com uma recondução prevista. A única exceção é o representante estudantil, cujo termo de participação se restringe a dois

anos, sem recondução. A participação na CONAES é não-remunerada e o trabalho é precedente sobre quaisquer outras atividades que seus integrantes exerçam. O presidente da CONAES é eleito dentre os 13 membros e tem um mandato de um ano, com uma recondução prevista.

De acordo com a referida lei, as responsabilidades da CONAES são:

- \* Propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos utilizados pelo Sistema Nacional de Avaliação.
  
- \* Estabelecer diretrizes para a organização e designação das comissões de avaliação; analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes.
  
- \* Formular propostas para o desenvolvimento de instituições de educação superior, baseadas nas análises e recomendações produzidas no processo de avaliação.
  
- \* Articular-se com os sistemas estaduais de educação de modo a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior.

A Portaria 2.051/04 determinou nove outras responsabilidades para a CONAES, incluindo assegurar que os instrumentos e práticas da avaliação sejam integrados e consistentes uns com os outros; assegurar a continuidade do processo avaliativo, encorajando a cultura de avaliação; preparar seminários, debates e encontros para divulgar o desenvolvimento da avaliação da educação superior para a sociedade; promover formação de pessoal para as práticas da avaliação da educação superior; promover a meta-avaliação do sistema; e fornecer subsídios ao MEC para a formulação de políticas de educação superior de médio e longo prazos.

## *INEP*

A Lei 10.861/04 tornou o INEP responsável pela condução da avaliação de instituições, cursos e desempenho estudantil. Seu papel foi reduzido a uma participação operacional, já que as funções de coordenação, supervisão e elaboração de políticas passaram a ser da CONAES. A Portaria 2.051/04 determinou que o INEP deveria estabelecer uma Comissão Assessora de Avaliação Externa e comissões assessoras de áreas, para os diferentes campos de conhecimento. Além disso, o INEP continua a designar as comissões de avaliação externa dos cursos e das instituições e a periodicamente treinar os avaliadores para realizar suas tarefas.

Sem entrar no mérito da pertinência da constituição da CONAES, uma série de problemas foi fruto dessa nova organização de poderes sem que lhe fosse concedido um período para sua articulação (as ações avaliativas não foram suspensas na transição entre o *Provão* e o ENADE, por exemplo). A CONAES precisou (e continua a precisar) de tempo para se formar e para se estabelecer, de espaço e de infra-estrutura

para trabalhar (e que até as entrevistas em Brasília ainda não eram definidas), além de que seus membros têm outras atividades profissionais e não podem dedicar-se integralmente ao trabalho da avaliação, reunindo-se esporadicamente. Nesse cenário, tiveram e têm uma imensa carga de trabalho e dela dependem todas as decisões estratégicas, a partir das quais os processos operativos são deflagrados. O INEP, por outro lado, vem de anos de preparo, tem infra-estrutura e quadro técnico totalmente dedicado à avaliação e ao processamento de dados, mas depende das decisões da CONAES para fazer cumprir o cronograma que a própria Comissão determinar. Juntem-se a esse panorama os prazos da burocracia (licitações, cotações, aplicações em caráter nacional) e tem-se o ENADE novamente adiado em 2005, como já o fora em 2004.

As relações decisor x implementador, marcadas por pressões de ambas as partes, devem ficar ainda mais complicadas quando o processo de regulação propriamente dito for consolidado, com a entrada das instâncias com autoridade para aplicar as sanções previstas. Como já observado, as instituições que recebam resultados não-satisfatórios, comunicados através de um parecer da CONAES, precisarão acordar um pacto de ajustamento, indicando os passos a trilhar no sentido de combater as dificuldades identificadas e estabelecer prazos e metas a cumprir. A decisão sobre a necessidade do estabelecimento desse protocolo é da CONAES, que também determina seu período de validade. O INEP monitorará sua implementação através de visitas feitas por especialistas, com todos os custos do processo sob a responsabilidade da própria IES. O não cumprimento do protocolo implica penalidades aplicadas pela SESu, dentre as quais: a) suspensão temporária da admissão de estudantes; 2) cancelamento da autorização de funcionamento da instituição ou o não reconhecimento do curso (embora nada tenha sido dito sobre cancelamento do credenciamento da instituição); e 3) suspensão ou perda do mandato do executivo responsável pelo não cumprimento do pacto, no caso das instituições públicas.

A Portaria 2.051/04 torna claro que o SINAES envolve instituições e cursos que já existem e estão em funcionamento. As avaliações para credenciamento inicial de instituições e autorização de cursos são responsabilidade da SESu e, no caso dos institutos tecnológicos, da SEMTEC.

Um último aspecto da governabilidade do SINAES – e conseqüentemente do ENADE (e assim o era com o *Provão*) – diz respeito à autonomia das esferas governamentais para a realização das avaliações. Oficialmente, o governo federal tem responsabilidades regulatórias sobre as universidades federais e privadas, mas cabe aos governos estaduais regularem as IES estaduais. Assim, embora o SINAES pretenda abranger todas as instituições de educação superior no processo avaliativo, isso não foi inteiramente possível. Algumas instituições estaduais, como a USP, a maior universidade estadual do País e de maior prestígio, anunciaram sua não participação no sistema. A Lei 10.861/04 estabeleceu que o SINAES deve desenvolver cooperação com os sistemas estaduais, o que significa na prática que os estudantes das estaduais não são obrigados a fazer o ENADE. Essa questão deve ser endereçada

politicamente, na articulação entre as esferas, para que não venha eventualmente a prejudicar os alunos, por um lado, e o próprio sistema de avaliação, por outro.

As seções até agora se prestaram a apresentar o panorama no qual o *Provão* e depois o ENADE foram propostos e implementados, os usos pretendidos, os objetivos aos quais serviram. Os próximos segmentos tratarão de contrastar os aspectos técnicos do *Provão* e ENADE na busca de atender as principais perguntas norteadoras dessa análise.

## **Análise Técnica Comparativa entre o *Provão* e o ENADE**

Como mencionado anteriormente, o ENADE conserva muitas das características técnicas do *Provão*. Do ponto de vista conceitual, há, entretanto, algumas diferenças-chave. Dentre elas, as mais importantes estão destacadas a seguir:

- O ENADE é aplicado para estudantes ingressantes e concluintes do curso sob avaliação, desta forma incluindo nos resultados uma aproximação da noção de “valor agregado”.<sup>38</sup>
- O ENADE avalia cada curso trienalmente, em lugar da frequência anual do *Provão*.
- O ENADE promete ser referenciado a critério, baseando seus testes em padrões mínimos pré-determinados.
- O ENADE se propõe a englobar várias dimensões em seu teste, de modo a cobrir a aprendizagem durante o curso (em lugar de apenas medir o desempenho dos alunos ao final do curso) e dar um peso maior às competências profissionais e à formação geral, com ênfase nos temas transversais.<sup>39</sup>
- O ENADE visa reduzir custos através da administração dos testes a uma amostra representativa.
- O ENADE divulga seus resultados de forma discreta, com pouco alarde da mídia.
- O ENADE se atribui um uso diagnóstico na medida em que se diz capaz de identificar as competências não desenvolvidas pelos alunos ao longo de 03 anos de escolarização superior.<sup>40</sup>
- O ENADE parte da premissa de que as instituições e cursos utilizarão seus resultados como ingrediente em um processo avaliativo institucional mais abrangente.

Essas e outras comparações serão tratadas nas seções seguintes, divididas em: elaboração dos instrumentos, administração de instrumentos, análise de dados, comunicação e divulgação de resultados, e custos operacionais. A leitura dessas

---

<sup>38</sup> De acordo com o Diretor de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior no INEP, o ENADE foi desenhado para medir a trajetória de aprendizagem e não para conferir desempenho (entrevista em 01/05).

<sup>39</sup> Essa diferença foi enfatizada pelos consultores do ENADE em suas apresentações na 1a. Conferência da Associação de Avaliação Educacional da Américas (Brasília, 11-13 Julho, 2005).

<sup>40</sup> Para um aprofundamento sobre o aspecto diagnóstico do ENADE, consultar LIMANA, A; BRITO, M.R.F. O modelo de avaliação dinâmica e o desenvolvimento de competências: algumas considerações a respeito do ENADE. IN: **Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**. Ano 10. Vol. 10. No. 02. Jun. 2005.

seções mostrará que algumas das inovações postas pelo ENADE em documentação e leis não foram totalmente implementadas durante a etapa de avaliação realizada em 2004.

### ***Elaboração de instrumentos***

Assim como o *Provão*, o ENADE se utiliza de quatro diferentes instrumentos para a coleta de dados: 1) os testes; 2) um questionário para levantar a percepção dos alunos sobre o teste (que faz parte do caderno de prova); 3) um questionário sobre o perfil sócio-econômico-educacional do aluno (em caderno próprio, de preenchimento voluntário, e que deve ser entregue no dia da prova); e 4) um questionário a ser respondido pelo coordenador de curso sob avaliação, no qual se pede suas impressões sobre o projeto pedagógico e as condições gerais de ensino de seu curso. No caso do ENADE, portanto, é possível comparar as respostas dos alunos ingressantes com aquelas apresentadas pelos alunos concluintes, não só em relação aos testes, mas também quanto ao perfil e percepção da prova, o que, contrastado com o *Provão*, implica o acréscimo de uma importante dimensão analítica a compor os relatórios de avaliação.

O processo de especificação dos testes adotado pelo ENADE 2004 foi similar àquele utilizado anteriormente pelo *Provão*. Nas duas situações, essa etapa foi coordenada pelo INEP e envolveu o estabelecimento de comissões para a especificação do teste por área. Coube à comissão determinar os conteúdos, habilidades e competências que o teste deveria medir, além de, no caso do ENADE, indicar seu formato. Os membros das comissões foram escolhidos a partir de listas preparadas por associações científicas e de ensino, por conselhos federais de profissões regulamentadas, pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, e pelo Ministério da Educação, de modo a que fossem representativas das diferentes regiões brasileiras e dos diversos tipos de instituições – públicas e privadas, pequenas e grandes. Dessas listas, o Ministério da Educação escolheu sete nomes em cada área.

No processo de especificação de cada prova, os membros das diversas comissões se reuniram em Brasília para cumprir suas atribuições.<sup>41</sup> Em 2004, seguindo uma rotina já instalada com o *Provão*, cada comissão fundamentou seu trabalho nas diretrizes curriculares nacionais e na concepção de um perfil profissional desejável a cada área. Além disso, o Ministério buscou obter descrições dos cursos, projetos pedagógicos e programas de ensino adotados por todas as instituições no país, e organizou esse material em termos de objetivos do curso, bibliografia básica, procedimentos de ensino, dentre outros. As comissões também contaram com o feedback ao processo obtido nos anos anteriores, através dos relatórios de avaliação preparados pelo Ministério a partir de seminários conduzidos, por área, com os coordenadores dos cursos avaliados, com especialistas e com professores.

---

<sup>41</sup> No caso do *Provão*, as comissões se reuniam durante 40 dias por ano, em seis diferentes encontros. Segundo fontes do INEP, as comissões do ENADE não têm um cronograma de trabalho padronizado e pré-determinado. Cada comissão se reúne o tempo suficiente para cumprir as tarefas que devem desempenhar.

No caso do ENADE, uma comissão assessora especial (Comissão Assessora de Avaliação de Formação Geral) foi criada com a tarefa de estabelecer as especificações para a dimensão de formação geral que compõe o exame. Como esse componente é comum a todas as áreas, apenas uma comissão assessora foi composta para especificá-lo. Já para o trabalho das comissões assessoras que se ocuparam dos componentes específicos, o INEP fez um esforço de coordenação no sentido de obter uma maior uniformização dos seus produtos de trabalho. O resultado do trabalho dessas comissões foi tornado público, tanto no caso do *Provão* quanto do ENADE, através de portarias ministeriais, garantindo assim que todos os cursos soubessem, com antecedência, as bases dos testes aos quais estariam sendo submetidos.

Um dos problemas do trabalho das comissões do *Provão* é que, a cada ano, elas revisaram e se propuseram a melhorar as diretrizes para os testes, a partir de informações de anos anteriores e de inputs de novos membros. Esses ajustes anuais e as alterações feitas tornam suspeitas as comparações de resultados ao longo dos anos. Além disso, dificultam esforços institucionais no sentido de melhorar a qualidade dos cursos, uma vez que a definição dessa qualidade tende a mudar frequentemente. Ainda não se sabe se o ENADE adotará esse mesmo procedimento. Segundo fontes do INEP, espera-se que as diretrizes para as provas sejam somente alteradas em consequência de mudanças nas diretrizes curriculares nacionais. Contudo, essa expectativa pode ser um pouco otimista, já que o INEP planeja mudanças dos membros das comissões a cada três anos, toda vez que houver necessidade de elaboração de provas para uma determinada área. É razoável pensar-se que cada novo membro trará diferentes contribuições durante a elaboração das orientações para as provas, o que resultará em especificações não padronizadas ao longo do tempo.

Um segundo problema identificado, dada a natureza da tarefa, está relacionado ao pequeno tamanho de cada comissão assessora. A indicação de membros das comissões por diversas instâncias e regiões do país garante algum tipo de representatividade, mas sete participantes por grupo é um número muito reduzido (embora os autores reconheçam que comissões com uma grande quantidade de membros tendam a ser improdutivas). Essa deficiência é potencializada pela inexistência de um processo de validação externa<sup>42</sup>, que envolva um número representativo de atores relevantes debruçando-se sobre as especificações produzidas por cada comissão.

Paralelo ao problema da baixa representatividade das comissões, há ainda uma questão preocupante relacionada à sua composição: nem sempre o perfil técnico dos participantes é garantido e não há, nos relatórios técnicos, menção à presença de especialistas em avaliação em larga escala fazendo parte desses grupos, ainda que “experiência em avaliação” seja um item para análise do currículo dos membros das

---

<sup>42</sup> Essa validação externa tipicamente se baseia na abordagem de validade de face ou validade de conteúdo, que envolve um processo de julgamento formal da proposta de especificação por um painel de *stakeholders* selecionados, em acordo com objetivos pré-estabelecidos.

comissões. Isso pode ter um especial impacto nas especificações do ENADE por que as comissões são também responsáveis pela determinação do formato da prova.

Tanto para o ENADE quanto para o *Provão*, a formulação dos itens de teste e a subsequente composição das provas foram realizadas, a partir das especificações já definidas pelas comissões, por agências especializadas em avaliação, contratadas através de processo licitatório. Os demais instrumentos de coleta (questionários) foram desenvolvidos diretamente pelo INEP.

No ENADE 2004, uma das agências contratadas para a elaboração das provas (a CESGRANRIO) já havia feito parte dos processos de elaboração, aplicação e análise do *Provão* em anos anteriores. Coube a esta fundação o desenvolvimento do componente de Formação Geral (usado em todas as áreas) e do componente específico de nove das treze áreas avaliadas (medicina, medicina veterinária, odontologia, nutrição, enfermagem, agronomia, educação física, farmácia, e serviço social). A segunda instituição contratada – CESPE – ficou responsável pelo componente específico das outras quatro áreas (fonoaudiologia, fisioterapia, zootecnia, e terapia ocupacional). Além da elaboração dos testes, as duas entidades os administraram e analisaram os dados coletados naquelas áreas sob sua atuação. Contudo, todos os relatórios de área foram produzidos pelo CESPE.

Para a elaboração dos instrumentos, cada uma das agências contratadas discutiu as especificações do teste com as várias comissões assessoras de avaliação, formou as bancas de elaboração de itens, montou as matrizes de cada prova (de acordo com as especificações) e compôs os testes. Contudo, para assegurar o sigilo das provas, tais comissões não tiveram contato com os itens ou com as provas até depois que haviam sido aplicadas. Após a aplicação, as comissões puderam revisar os itens no sentido de validar o gabarito.

O processo interno conduzido por cada agência foi descrito, com algum detalhamento, nos vários relatórios e manuais disponibilizados pelo INEP, e parece ter sido conduzido de acordo com as melhores práticas internacionais. Cada agência usou uma série de procedimentos de verificação de itens e testes envolvendo especialistas e consultores externos. Também quanto a isso o ENADE não trouxe nenhuma modificação, quando comparado com o *Provão*. É interessante perceber, segundo fontes do INEP, que não há reaproveitamento de itens e que nenhum dos itens elaborados para o *Provão* foi (re) utilizado na composição das provas do ENADE em 2004. De acordo com as mesmas fontes, tal fato foi decorrente das mudanças ocorridas nas especificações e objetivos dos testes que, como observado anteriormente, mudaram o foco no desempenho final do curso (*Provão*) para a verificação de competências desenvolvidas ao longo do curso (ENADE).

Uma limitação importante identificada no processo de construção dos instrumentos, tanto para o *Provão* quanto para o ENADE, foi a ausência de pré-testagem dos itens, o que significa que um procedimento técnico fundamental para assegurar a validade e

confiabilidade do instrumento não foi realizado. De acordo com fontes do INEP, essa ausência tem sido resultante de cronogramas apertados para a elaboração dos testes, muitas vezes associados à quantidade de tempo gasta no processo licitatório, que é realizado a cada ano. É importante registrar que os itens e as provas, após aplicação, são tornados públicos e discutidos pelas comissões, agências elaboradoras, e INEP, além de serem submetidos a um crivo estatístico (parte do processo de análise dos dados). Entretanto, essas ações *pos-facto* não podem ser consideradas adequadas para a composição das provas devido ao caráter de ambos os exames, especialmente em uma situação onde os itens não são re-utilizados.

Quando comparado ao *Provão*, o ENADE se propõe a ampliar a gama de aspectos avaliados através do teste. O *Provão* manteve o foco no conhecimento profissional específico, esperado em alunos concluintes. No caso do ENADE, formação geral e componente específico representam duas dimensões distintas da prova e são analisados separadamente. Além disso, vez que o ENADE aplicou o mesmo teste a alunos ingressantes e a concluintes, as questões utilizadas deveriam cobrir os diferentes estágios (ou níveis) de aprendizagem esperados na trajetória do curso.

Como já mencionado, o componente de formação geral do ENADE é comum a todos os cursos. Em 2004, ele contemplou oito questões objetivas e duas questões abertas e procurou investigar a aquisição de competências, habilidades e conhecimento considerados essenciais para a formação de todo e qualquer graduando do Ensino Superior. O componente específico, em contrapartida, é construído para cada área e, de acordo com a documentação oficial, contou com 30 questões de natureza objetiva ou não, em uma combinação que variou entre as áreas.

O número de questões de teste, especialmente no componente de formação geral, parece ser muito pequeno para medir o conhecimento e as competências que estão postas nas especificações. De acordo com o Resumo Técnico do ENADE, os dez itens que compõem a formação geral devem medir 1) ética profissional, 2) competência profissional, e 3) compromisso profissional com a sociedade em que vive. Além disso, devem avaliar a habilidade do estudante para analisar, sintetizar, criticar, deduzir, construir hipóteses, estabelecer relações, fazer comparações, detectar contradições, decidir, organizar, trabalhar em equipe, e administrar conflitos. Além dessas 12 competências, as 10 questões do teste devem considerar 11 diferentes temas, aí inclusos bio e sócio-diversidade, políticas públicas, redes sociais, cidadania, e problemáticas contemporâneas (Brasil, 2005:10).

Entretanto, a análise dos itens do componente de Formação Geral oferecida nos Relatórios de Área do ENADE 2004 traz como habilidades avaliadas: analisar relações, interpretar para inferir, interpretar texto poético para associar, estabelecer pontos comuns, identificar para associar, refletir, deduzir, e efetuar leitura de gráfico. Em que medida essas oito habilidades estão relacionadas à ética, à competência e ao compromisso profissionais não fica claro, assim como as análises não aprofundam a relação do desempenho dos alunos com os temas transversais propostos. A partir da

leitura dos relatórios e do Resumo Técnico, não é possível identificar uma lógica coerente embasando o componente de formação geral. Percebe-se que o caráter demasiadamente amplo e ambicioso da proposta original do PAIDEA (discutida anteriormente) continua a assombrar o ENADE, pelo menos no que concerne o componente de formação geral. Para finalizar a discussão sobre o componente de Formação Geral, registra-se que não houve relato de estudos que considerassem se o número de questões foi realmente adequado. Como será discutido na seção que trata da análise dos dados, a inadequação do componente de formação geral do teste é evidenciada pelo fato de que os alunos ingressantes e concluintes atingiram, em média, escores muito próximos.

As questões do componente específico foram mais difíceis de avaliar por que diferem entre as várias áreas. Também elas foram, a priori, insuficientes para cobrir todo o escopo proposto. O problema foi exacerbado pelo fato de o número total de questões ser supostamente igual a 30. Como consequência, o grau de cobertura do escopo proposto de cada teste deve ter variado enormemente pelas áreas, inclusive por que não houve uniformidade entre as provas. Novamente, ressalta-se que não houve pré-testagem e que a qualidade técnica dos itens só foi verificada pós-aplicação.

Esses problemas também foram identificados em relação ao *Provão*. Entretanto, eles são mais graves ainda no caso do ENADE por que, como já observado, esse exame aplica o mesmo teste a ingressantes e concluintes e, por essa razão, as questões deveriam também cobrir os vários estágios de aprendizagem esperados em diferentes momentos do curso. O *Provão*, em contrapartida, foi menos ambicioso, vez que trazia seu foco para o conhecimento profissional específico de final de curso.

A análise de exemplos dos testes usados no ENADE 2004 mostrou que, ao contrário das recomendações oficiais, o número de questões do componente específico também variou. Ainda que as orientações para elaboração das provas<sup>43</sup> consultadas indicassem que os testes deveriam ter 30 questões, a prova de agronomia, por exemplo, teve 40 itens. Outro aspecto de quebra de uniformidade dos testes diz respeito à localização e à quantidade de informações disponibilizadas aos alunos. Por exemplo, o teste de Educação Física trouxe orientações na contracapa não identificadas no teste de Enfermagem. De maneira geral, as instruções nos testes foram mais detalhadas nos instrumentos desenvolvidos pela CESGRANRIO (como, por exemplo, informação sobre a quantidade de questões por componente), mas apresentadas em um layout mais amigável nos instrumentos desenvolvidos pelo CESPE.

Os formatos de itens usados nos testes do ENADE 2004 também variaram nas diferentes áreas avaliadas (múltipla escolha simples, múltipla escolha composta, provas de verdadeiro e falso, questões discursivas com e sem subitens, etc.). Em alguns testes, houve domínio de questões de múltipla escolha, enquanto que em outros foram privilegiados outros tipos de questões. Essa variação foi permitida, de acordo

---

<sup>43</sup> Para conhecer as orientações, consultar MEC/INEP. **Guia de Elaboração de Provas ENADE 2004**. Brasília, 2004

com o Guia de Elaboração de Provas. Já os testes do *Provão* foram mais uniformes entre as áreas. Todos os itens de múltipla escolha utilizados contaram com cinco alternativas e o número de questões abertas variou de 3 a 5 por caderno.

Considera-se que a falta de uniformidade nos testes do ENADE 2004 usados nas diferentes áreas pode ser, de maneira geral, atribuída a dois fatores. Em primeiro lugar, as comissões assessoras de avaliação tiveram maior autonomia na recomendação dos formatos de itens a serem usados que as comissões do *Provão*. O Diretor da DEAES declarou, em entrevista para esse estudo, que os esforços para padronizar o trabalho das comissões não foram totalmente compensados. Em segundo lugar, as diferenças entre os testes podem ter sido resultantes do fato de que duas agências avaliadoras estiveram envolvidas em sua elaboração, sem uma padronização posterior.

Veja que o ENADE (assim como o *Provão*) não se propõe a fornecer uma base de comparação entre as diversas áreas avaliadas, pode-se argumentar que a falta de uniformidade dos testes não é crítica, especialmente por que as especificações dos testes também diferem entre elas. Mas essa questão de falta de uniformidade não deixa de ser problemática. Em primeiro lugar, ela mostra o desrespeito aos padrões colocados pelo INEP para a elaboração das provas, o que parece indicar falta de controle de qualidade por parte do próprio INEP. Em segundo lugar, ela indica que, para uma mesma área, poderá haver alterações no formato dos testes ao longo do tempo. Se esse for o caso, objetivos-chave do ENADE serão comprometidos, por que a comparação entre alunos ingressantes em um determinado momento  $x$  e alunos concluintes no momento  $x+3$  anos perderá validade. Nesse caso, o objetivo do ENADE como ferramenta para acompanhar o desenvolvimento da aprendizagem através do tempo perderia seu sentido.

### **Administração de instrumentos**

Como já mencionado, uma diferença-chave entre o ENADE e o *Provão* é que, enquanto este último aplicou testes e questionários a todos os alunos concluintes em todos os cursos avaliados, em uma frequência anual, o primeiro pretende aplicar seus instrumentos a uma amostra de estudantes, ingressantes e concluintes, de todos os cursos das áreas de conhecimento selecionadas, a cada três anos.

Em 2004, o processo de amostragem do ENADE parece ter sido desenvolvido com rigor apropriado, considerando as limitações das informações disponíveis sobre os parâmetros relevantes. O tamanho da amostra foi determinado de acordo com dados provenientes do *Provão* em 2003. Para os cursos avaliados pelo *Provão* nesse ano, o tamanho da amostra do ENADE foi determinado com base na variação da nota do curso. Para aqueles cursos não contemplados pelo *Provão* em 2003, o parâmetro utilizado foi a variância global das sete áreas testadas nesse ano. Por falta de informações sobre os alunos ingressantes, os procedimentos de amostragem usaram os mesmos parâmetros utilizados para a determinação da amostra dos alunos

concluintes. No caso de cursos com menos de 20 alunos que atendessem os critérios de avaliação, todos os alunos foram testados. Para cursos com maiores frequências, uma abordagem aleatória estratificada foi utilizada, embora apenas um stratum – os cursos – tenha sido considerado. Para cada curso, os estudantes foram escolhidos de maneira aleatória a partir de listas de candidatos que atendiam aos critérios de avaliação, fornecidas pelas instituições participantes.<sup>44</sup>

Uma crítica à abordagem amostral utilizada pelo ENADE, apresentada pelo Ministro da Educação anterior, dentre outros, foi desenvolvida no sentido de que tal abordagem favoreceria distorções, uma vez que as instituições poderiam apenas listar os candidatos mais preparados para o teste<sup>45</sup>. Até o momento, não houve qualquer relato de que esse fato tenha ocorrido em 2004. Além disso, o *Provão* também era passível da mesma distorção, por que sua abordagem censitária era baseada em listagens fornecidas pelas instituições avaliadas.<sup>46</sup>

No total, 143.170 estudantes (85.056 ingressantes e 58.115 concluintes) participaram do ENADE 2004. Desses, 140.340 foram escolhidos através de procedimento amostral pelo INEP e os demais escolheram participar por livre vontade. Quem foram esses alunos e porque optaram por fazer a prova são questionamentos sem retorno. É importante registrar, entretanto, que as respostas dos alunos não escolhidos de maneira aleatória foram excluídas da análise de dados que levou aos resultados das instituições. Através desse procedimento, o INEP evitou que a participação voluntária tivesse um impacto negativo na representatividade da amostra.

A amostra de alunos foi baseada em um total de 2.184 cursos em 13 diferentes áreas de conhecimento e representou 56,1% da população de estudantes que atendiam aos critérios de avaliação (51,4% dos ingressantes e 68,5% dos concluintes). Como esperado, as áreas cujos cursos tinham um número menor de estudantes foram, em geral, aquelas com a maior percentual na amostra. Todos os alunos de Terapia Ocupacional (N=1.819) e de Zoologia (N=2.494) foram testados. Nas outras áreas, o percentual da amostra foi superior a 50%, com exceção de Medicina (46,5%).<sup>47</sup> Essa exceção fez sentido do ponto de vista técnico, vez que Medicina é uma carreira

---

<sup>44</sup> Para identificação de alunos habilitados à participação no teste, as instituições foram instruídas a incluir alunos ingressantes (aqueles que até a data de inscrição já tivessem concluído entre 7% a 22% da carga horária curricular mínima) e concluintes (os que, até a data de inscrição, já tivessem concluído pelo menos 80% da carga horária curricular mínima). Dentre eles, foram também considerados alunos em condição especial (aqueles com deficiência e mães em licença maternidade), alunos estrangeiros, estudantes com graduação prevista em mais de uma área, e alunos em situação de débito das taxas institucionais. A Portaria nº 107, de 22 de julho de 2004, torna públicos os critérios de habilitação.

<sup>45</sup> Souza, Paulo Renato. O pacto da mediocridade ameaça o *Provão*. **Jornal O Globo**, de 09/09/2003. Disponível em [http://www.prsouza.com.br/por/noticia\\_09\\_set\\_OGlobo.htm](http://www.prsouza.com.br/por/noticia_09_set_OGlobo.htm)

<sup>46</sup> Os autores revisaram a documentação histórica e não encontraram referência de qualquer instituição que tivesse tentado melhorar seu escore através da manipulação ou distorção dessas listagens de alunos.

<sup>47</sup> O percentual relativamente pequeno da amostra deveria ser resultado de uma suposta baixa variação das notas do curso, e não do tamanho total da população, já que a população dos cursos de Medicina foi consideravelmente menor que as das outras quatro áreas da saúde (Enfermagem, Farmácia, Educação Física, e Fisioterapia). Entretanto, os relatórios de área do ENADE 2004 não confirmaram esse raciocínio. A dispersão relativa (média/desvio padrão) do curso de Medicina foi 43,1%, bem maior que, por exemplo, 35,7% encontrados no curso de Enfermagem.

seletiva, de alto prestígio, e poder-se-ia argumentar que a variação nos escores dos testes nesse curso seria relativamente pequena.

A magnitude do esforço do ENADE 2004 foi consideravelmente menor que aquela do *Provão* 2003. No seu último ano de existência, o *Provão* foi aplicado a um total de 423.946 alunos matriculados em 5.897 diferentes cursos, distribuídos entre 26 campos de conhecimento diversos. Entre 2003 e 2004, o número de áreas avaliadas foi reduzido pela metade e o número de alunos que responderam às provas foi diminuído em dois terços. Esse fato mostra que o procedimento de amostragem cumpriu seu propósito de redução de custos, ao diminuir o número de participantes, especialmente frente às crescentes taxas de matrícula e considerando-se a inclusão de alunos ingressantes como respondentes dos testes.

Uma questão importante ao se avaliar a representatividade da amostra do ENADE diz respeito ao grau de boicote oferecido ao exame, em nível do curso e da instituição. Em 2004, não foi divulgado o número de testes deixados em branco ou a relação dos cursos que tenham se recusado a participar do processo avaliativo<sup>48</sup>. Fontes do INEP confirmam, entretanto, que duas das maiores universidades do país – a USP e a UNICAMP – se recusaram a participar do ENADE 2004 e que algumas universidades estaduais, particularmente na região Sul, também boicotaram o exame. Como já mencionado, uma característica-chave do SINAES, de acordo com sua documentação oficial, é sua suposta “globalidade”, envolvendo todas as instituições de nível superior do país. Entretanto, até essa data, o governo federal não desenvolveu um mecanismo legal que assegure a participação das instituições estaduais. Fontes do INEP mencionaram, como medidas punitivas sendo consideradas atualmente, a idéia de exclusão das estaduais não participantes do financiamento federal, fornecido via CAPES, CNPq e FINEP, por exemplo.

A decisão sobre que áreas deveriam ser abrangidas no ciclo trienal de avaliação, em 2004, foi tomada isoladamente pelo INEP. De acordo com a legislação, essa decisão deveria ser baseada em uma proposta elaborada pela CONAES. Aparentemente, em 2004, a CONAES não assumiu essa tarefa por estar ainda em processo de estruturação e o INEP precisava dar continuidade às suas ações, de modo a assegurar que a avaliação fosse realizada em tempo hábil. Segundo o Diretor do DEAS, a escolha em 2004 foi conduzida pela possibilidade de real operacionalização, vez que o tempo estava curto. Apenas seis das treze áreas testadas em 2004 também o haviam sido em 2003 (Agronomia, Enfermagem, Farmácia, Fonoaudiologia, Medicina, Medicina Veterinária e Odontologia). As áreas testadas pela primeira vez em 2004 incluíram Educação Física, Fisioterapia, Nutrição, Serviço Social, e Zoologia. As 39 áreas remanescentes terão seus ciclos iniciados em 2005 e em 2006. Em 2007, o ciclo se completará para as áreas testadas inicialmente em 2004 e espera-se que essa aplicação do ENADE inclua também novas áreas que tenham emergido nesse período.

---

<sup>48</sup> O INEP informou, entretanto, que o percentual de ausência dos estudantes em 2004 foi 10%, subindo para 11% em 2005. Segundo o Diretor do DEAES, não houve verba em tempo hábil para uma campanha de divulgação e sensibilização nesse ano.

Ao concluir essa seção, deve-se mencionar a correção dos testes, que normalmente é vista como a etapa final do processo de administração de instrumentos. Tanto no caso do ENADE quanto do anterior *Provão*, as agências de avaliação contratadas adotaram procedimentos cuidadosos para assegurar que todos os testes fossem processados de maneira adequada. As respostas às questões objetivas foram lidas oticamente e a consistência dos gabaritos foi assegurada. Em relação às questões abertas, foram definidos os padrões de moderação das bancas corretoras e, uma vez constituídas essas bancas, procedimentos adotados visaram à obediência ao padrão de respostas. A descrição desses procedimentos envolve um conjunto de rotinas e foge ao escopo desse estudo. No entanto, vale ressaltar que uma amostra randômica de 1,5% das respostas dos testes em cada área foi selecionada<sup>49</sup> e examinada de modo a “pré-testar e dar maior precisão à chave de correção”. Ao INEP coube “aprovar a metodologia, sistemática operacional e orientações para correção” e supervisionar todo o processo. (MEC/INEP, Guia de Elaboração de Provas ENADE 2004, p.18)

### **Análise de dados**

Com respeito à análise estatística dos itens (pós-aplicação), todas as evidências indicam que os procedimentos usados pelas agências contratadas foram adequados (tanto para o *Provão* quanto para o ENADE). Os relatórios de área e de curso do ENADE 2004 descrevem em detalhe o comportamento estatístico de cada item, ilustrado graficamente, associado à competência / conteúdo que ele deve medir e acompanhado por uma análise pedagógica. Neles pode-se observar que as questões foram avaliadas quanto à dificuldade e discriminação e aquelas com coeficiente de discriminação inferior a 0,19<sup>50</sup> foram descartadas na análise da nota dos alunos, embora tenham sido consideradas quando da análise do comportamento da prova. Nos relatórios, são também apresentadas as estatísticas básicas das questões discursivas e de múltipla escolha – população, tamanho da amostra, número de presentes, média, erro padrão, desvio padrão, nota mínima, nota máxima, e mediana.

Em relação à atribuição das notas, há duas maneiras de se transformar os escores para obtê-las. Testes referenciados a norma classificam os avaliados com base na comparação entre eles. Testes referenciados a critérios utilizam padrões pré-estabelecidos para o desempenho esperado ou desejado. Tanto o *Provão* quanto o ENADE argumentam que seu objetivo é determinar se os alunos demonstram ter o conhecimento e as competências que seus cursos requerem e, por essa razão, idealmente deveriam ser referenciados a critério. Em realidade, é muito difícil o estabelecimento de especificações de teste para o ensino superior, dada a complexidade das competências requeridas pelas carreiras que demandam grau superior. Um teste referenciado a critério adequado deveria conter um amplo número

---

<sup>49</sup> Ou 100 provas, quando o percentual para amostra resultar em número inferior a 100.

<sup>50</sup> A decisão sobre os critérios para descarte dos itens é política. Um desses critérios deve ser a probabilidade de resposta aleatória que, no caso dos itens com 05 alternativas de resposta, é de 20%. Sendo assim, considera-se defensável a escolha de 0,19.

de questões, o que inviabilizaria sua aplicação em um período razoável.<sup>51</sup> Assim, nem o *Provão* nem o ENADE são referenciados a critério.<sup>52</sup> Esses dois exames apenas classificam os cursos avaliados a partir da comparação de seus resultados entre si, no mesmo campo de conhecimento, sem o estabelecimento de um padrão mínimo satisfatório a ser alcançado.

Tanto o ENADE quanto o *Provão* basearam-se nos escores de testes padronizados para dar nota e classificar os cursos avaliados. Mas, ao fazê-lo, eles optaram por abordagens técnicas diferentes. Como mencionado na introdução desse documento, um psicometrista conhecido no Brasil, Dr. Francisco Soares, foi convidado a contribuir com uma análise aprofundada sobre a determinação das notas conduzida pelo ENADE 2004. Na sua essência, a discussão posta por Soares apresenta algumas críticas à abordagem adotada pelo ENADE.

Por exemplo, segundo Soares, no *Provão* o ponto de referência para o estabelecimento da nota final de cada curso considerou os escores médios obtidos por todos os cursos de uma determinada área. No caso do ENADE 2004, o ponto de referência não considerou as médias obtidas pelos cursos em uma área, mas a distribuição dos escores brutos de todos os estudantes do campo de conhecimento sob avaliação. Vez que os escores dos alunos variam mais que os escores médios dos cursos, a abordagem usada pelo ENADE reduziu substancialmente o tamanho dos escores padronizados ( $z$ ), potencialmente criando distorções para a comparabilidade dos resultados.<sup>53</sup>

Um segundo problema apontado é que, no caso do ENADE 2004, a nota do curso dependeu dos melhores e piores escores dos cursos em um dado campo de conhecimento. A nota de cada curso foi determinada através da seguinte fórmula:

$$nota_i = \frac{x_i - x_{(1)}}{x_{(n)} - x_{(1)}}$$

Onde *nota* é a nota do curso,  $x_i$  é a nota do curso  $i$ ,  $x_{(1)}$  é a nota mínima entre todos os cursos e  $x_{(n)}$  é a maior nota entre todos os cursos.

A nota resultante é então multiplicada por cinco e arredondada, de modo a que possa ser situada em uma escala de cinco níveis, variando de 01 a 05. A análise feita por Soares revela que basear os escores nos escores mais altos e mais baixos cria distorções e instabilidades para as comparações ao longo do tempo. Uma mudança na “posição relativa entre a menor nota e as outras notas das diferentes instituições fará

---

<sup>51</sup> A impossibilidade do uso de referência a critério no delineamento de um exame voltado para o ensino superior foi enfatizada por vários especialistas consultados, como Soares. Contudo, esse delineamento é comum em outros países (considere, por exemplo, os exames para Direito, Medicina e Contabilidade utilizados pelos EUA).

<sup>52</sup> Não há informações sobre critérios pré-estabelecidos no Relatório Técnico Preliminar do ENADE 2004. Tais padrões usualmente implicam o uso de linhas de corte, mas essas linhas não foram mencionadas.

<sup>53</sup> Para calcular o escore padronizado ( $z$ ), subtrai-se o escore bruto da média de distribuição dos escores brutos e divide-se o resultado pelo desvio padrão dessa distribuição. Dessa maneira, uma maior variação aumenta o valor do denominador da equação, reduzindo, portanto, o valor do escore  $z$ .

com que o processo produza valores substancialmente diferentes”. Esse fenômeno pode já ser observado em Medicina. Em 2004, o mais baixo escore de curso foi substancialmente inferior aos outros. Se esse curso tivesse sido excluído da análise, as notas dos demais teriam sido drasticamente alteradas para valores inferiores aos divulgados.

Em outras palavras, o fato de que, em Medicina, o curso de mais baixo resultado tenha sido muito inferior aos demais resultou, no geral, que as notas da área tivessem ficado artificialmente altas. A tabela abaixo compara os resultados do ENADE 2004 com aqueles do *Provão* 2003 e ilustra esse fenômeno. Dos 84 cursos de Medicina avaliados pelo *Provão* em 2003, 64 (76%) melhoraram suas notas no ENADE 2004. O percentual dos cursos de medicina classificados nas duas faixas mais altas da escala subiu de 29% (24 cursos) em 2003 para 87% (73 cursos) em 2004. O percentual de cursos nas duas categorias mais inferiores na escala caiu de 21% (18 cursos) em 2003 para zero, em 2004.

**Tabela 1:** Comparação das notas ENADE 2004 com os conceitos *Provão* 2003 para o curso de **Medicina**

Conceitos do <i>Provão</i>	Notas do ENADE					Total
	1	2	3	4	5	
A				3	4	7 (8.3%)
B			1	6	10	17 (20.2%)
C			5	28	9	42 (50.0%)
D			2	9	1	12 (14.3%)
E	1		2	3		6 (7.1%)
Total	1 (1.2%)	0 (0.0%)	10 (11.9%)	49 (58.3%)	24 (28.6%)	84 (100,0%)

Fonte: Nota Técnica, José Francisco Soares

O caso de Odontologia é igualmente preocupante. O número de cursos alocados nas duas categorias superiores da escala subiu de 41 (32% do total) para 115 (90%), enquanto que o número de cursos das duas categorias mais baixas caiu de 36 (28%) para apenas um.

De maneira inversa ao fenômeno que aconteceu em Medicina e Odontologia, mas de acordo com o mesmo raciocínio, as notas de um determinado campo de conhecimento tornar-se-iam artificialmente baixas quando o maior escore de um dos cursos fosse substancialmente superior aos demais. Esse caso não foi identificado em nenhum dos sete campos de conhecimento avaliados em 2003 e/ou em 2004, mas poderá acontecer no futuro, contribuindo assim para a instabilidade dos resultados ao longo do tempo.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Soares comparou os resultados de 2003 e 2004 em quatro campos: Medicina, Odontologia, Agronomia e Farmácia. Nesse grupo, os resultados melhoraram marcadamente nos casos de Medicina e Odontologia e moderadamente em Farmácia, permanecendo os mesmos em Agronomia. É difícil ignorar o fato de que a tendência geral de melhoria traz benefícios políticos potenciais e pergunta-se se essa consequência influenciou a decisão sobre a abordagem estatística utilizada no ENADE. Pode-se, entretanto, argumentar que não há qualquer evidência de que

Uma outra diferença-chave no processo de análise de dados usado pelo ENADE, em contraste com o *Provão*, está ligada ao fato de que o ENADE compara os resultados dos alunos ingressantes com aqueles concluintes. Ainda que essa abordagem tenha sido originalmente divulgada como um mecanismo para determinação do valor agregado, depois foi rotulada como determinação do indicador de diferença de desempenho<sup>55</sup>. Essa abordagem permite que duas comparações sejam feitas. A primeira é a comparação, em uma mesma aplicação, entre as médias obtidas pelo grupo de alunos ingressantes com as médias do grupo de concluintes. A segunda comparação pode ser feita entre os resultados dos alunos ingressantes no primeiro ano do ciclo trienal de avaliação com aqueles dos alunos concluintes no terceiro ano do mesmo ciclo.

Há problemas óbvios com essas duas comparações. Quando se comparam alunos ingressantes e concluintes em um determinado ano, parte-se da premissa de que esses dois grupos são comparáveis, mas é preciso lembrar que o perfil de estudantes de um determinado curso ou instituição pode ter sido alterado ao longo do tempo. Além disso, pode haver efeito de seleção ao longo do curso (através da aprovação / reprovação dos alunos), que tende a artificialmente inflacionar o indicador de diferença de desempenho. No caso da análise dos resultados de diferentes anos, a comparação de alunos ingressantes com concluintes pode gerar incentivos indesejáveis e processos de avaliação, internos em cada curso, mais voltados para um bom indicador de diferença de desempenho. Como exemplos de possíveis políticas institucionais nesse sentido, se podem citar o encorajamento de alunos ingressantes a demonstrar um desempenho ruim no teste e/ou o aumento da seletividade no processo de aprovação das disciplinas nos cursos avaliados, segurando no percurso aqueles alunos com desempenho que venha a “comprometer” o resultado da instituição no ENADE. Se os mesmos estudantes fossem avaliados no primeiro e no último ano do curso, esses problemas estariam sanados, mas as dificuldades logísticas associadas a um estudo em painel em larga escala são tão grandes que, embora inicialmente pensados, essa opção foi julgada não factível pela equipe do INEP. Além disso, outros problemas poderiam advir do uso do painel, como, por exemplo, o fato que os alunos, uma vez identificados, poderiam, desde o primeiro ano, sofrer pressões e políticas especiais da instituição, no sentido de garantir um bom indicador de diferença de desempenho após três anos.

Deve-se registrar ainda um outro problema com a tentativa do ENADE de calcular o valor agregado: os alunos ingressantes são avaliados ao final do seu primeiro ano letivo (com de 7% a 22% da carga horária curricular cumprida). Com isso, algum efeito institucional poderá ter sido introduzido de modo que a diferença entre os escores dos alunos ingressantes e concluintes não captura todo o processo de aprendizagem no contexto do curso.

---

essas melhorias nos resultados tenham sido exploradas publicamente pelo INEP, pela imprensa ou por grupos político-partidários. Na verdade, como será discutido na seção desse documento que trata da comunicação dos resultados, o INEP tem sido muito “discreto” na divulgação dos resultados do ENADE.

<sup>55</sup> MEC/INEP. **Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes**. ENADE 2004. Resumo Técnico. Brasília, Maio 2005, p. 13.

Nos relatórios dos resultados gerais do ENADE, foi calculado um escore final único por curso, baseado na combinação dos resultados dos alunos ingressantes e concluintes. Mais especificamente, neste cálculo o escore padronizado dos alunos ingressantes nos itens do componente específico recebeu peso 15, o escore padronizado dos alunos concluintes nos itens do componente específico recebeu peso 60, e o escore padronizado de todos os alunos – ingressantes e concluintes – nos itens do componente de formação geral recebeu peso 25. Dessa maneira, os alunos concluintes contribuíram mais no cálculo dos resultados (aproximadamente 75% de concluintes contra 25% dos ingressantes, considerando-se que a proporção de ingressantes e concluintes na amostra total era aproximadamente de 2 para 1). Do mesmo modo, os componentes específicos dos testes tiveram muito mais peso que a formação geral (novamente, 75% e 25%, refletindo o número relativo de questões – 30 x 10 – que supostamente compuseram os dois blocos de itens das provas).

A razão para a composição de um resultado único, a partir dos resultados dos ingressantes e concluintes, está ligada ao fato de que a diferença entre os resultados dos dois grupos foi muito pequena, especialmente no componente de formação geral. Essa pouca diferença é surpreendente e levanta questionamentos sobre a qualidade dos itens. Simon Schwartzman chamou esse fenômeno de “O Enigma do ENADE”<sup>56</sup>. Uma das razões para o problema pode estar no fato de que um número pequeno de itens (10) foi usado para medir um amplo espectro de conhecimento e competências. Uma outra consideração é que os itens do componente de formação geral podem ter sido melhor respondidos pelos alunos ingressantes por que tenderam à similaridade com as questões comuns aos vestibulares, dessa maneira favorecendo-os. Vale repetir que, sem pré-testagem, não foi possível que os desenvolvedores de teste predissessem o comportamento dos itens, fazendo adequações que se mostrassem necessárias de forma a evitar esses problemas.

Apesar dos possíveis problemas listados acima, não há dúvidas de que o foco na diferença entre os ingressantes e concluintes é o grande avanço do ENADE, quando contrastado com o *Provão*, por que essa comparação fornece algumas informações a mais sobre a aprendizagem e o perfil do aluno. O *Provão*, com foco exclusivo no desempenho do aluno concluinte, favorecia programas que tivessem sido mais seletivos nos seus vestibulares, ainda que esses programas não necessariamente tivessem proporcionado um ambiente mais favorável à aprendizagem. Infelizmente, esse avanço potencial do ENADE foi prejudicado pela maneira escolhida pelo INEP para o cálculo da nota final do curso. Através do uso de uma nota unificada, calculada a partir de pesos dos resultados de ingressantes e concluintes, essa comparação desaparece. Novamente, o efeito de um processo de seleção de entrada (vestibular) mais exigente, que enviesava o *Provão*, se apresenta no ENADE. É possível, no entanto, que esse “escore unificado” seja uma proposta temporária. Fontes do INEP mencionaram que, em três anos, uma nova abordagem será adotada, vez que, nesse momento, será possível comparar, para certos cursos, os escores dos estudantes ingressantes em 2004 com os concluintes em 2007.

---

<sup>56</sup> Ver Schwartzman, S. **O Enigma do ENADE**. Disponível no site <http://sschwartzman.blogspot.com>

Um outro fator que diferencia o ENADE do *Provão* é que, no caso do primeiro, os testes deixados em branco, sem qualquer questão respondida, foram excluídos da análise. Para o *Provão*, a esses testes se atribuiu o escore zero, o que na prática significou que os cursos caracterizados por boicotes dos estudantes tiveram uma nota muito baixa – às vezes as mais baixas possíveis. A nova abordagem considerou que um curso não deveria ser penalizado por decisões tomadas individualmente por estudantes. A política do *Provão* foi considerada necessária – em seu momento – para pressionar cursos e instituições no sentido de acabar com os boicotes. Com a consolidação desse exame, o número de cursos boicotados foi muito reduzido.<sup>57</sup> Assim, pode ser argumentado que cada uma das abordagens foi apropriada para o momento em que foi adotada.

Finalizando a seção de análise de dados, é importante mencionar os planos do INEP de envolver a comunidade científica nesse processo de discussão sobre a qualidade do Ensino Superior, através de convites formais para submissão de projetos de pesquisa baseados na utilização dos dados do ENADE. Os projetos aprovados em termos de mérito deverão ser financiados pelo INEP. Segundo o Instituto, o lançamento do edital para a chamada para projetos seria anunciado em Novembro de 2005<sup>58</sup>. O *Provão* não apresentou um esforço dessa natureza. Em vez disso, especialistas foram contratados para desenvolver estudos específicos, definidos pelas autoridades públicas responsáveis. A abordagem do ENADE tem a vantagem de gerar uma variedade bem maior de pesquisas acadêmicas e de talvez angariar um apoio junto à academia nunca desfrutado pelo *Provão*.

### **Comunicação e divulgação de resultados**

As características dos processos de comunicação e divulgação de resultados do ENADE 2004 foram, em várias dimensões, similares às usadas pelo *Provão*. Ambos forneceram informações através de: relatórios técnicos (resumido e em versão completa), relatórios por campo de conhecimento e por curso, e boletim do aluno. O ENADE<sup>59</sup> prometeu sete diferentes tipos de comunicação relacionados à aplicação de 2004: 1) Relatório de Área, um para cada campo avaliado; 2) o Resumo Técnico; 3) o Boletim de Desempenho do Estudante; 4) o Relatório da Instituição; 5) o Relatório dos Cursos; 6) uma tabela com os resultados (para comunicação à sociedade em geral); e 7) o Relatório Técnico-científico final. Até a data de conclusão desse documento, o público já tivera acesso a seis dos sete itens. Para a população em geral, foram divulgados 13 relatórios de área e a tabela com os desempenhos dos cursos avaliados (disponíveis no *site* do INEP – [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)). Cada curso avaliado teve acesso a seus resultados (disponíveis, através do uso de senhas, na página do INEP já mencionada) e cada instituição envolvida recebeu o seu boletim institucional (também

---

<sup>57</sup> De acordo com o Relatório-Síntese do Exame Nacional de Cursos 2003, menos que 2% dos testes foram deixados em branco nesse ano. Não foi possível obter o percentual de provas em branco do ENADE 2004.

<sup>58</sup> Até o momento de revisão final desse documento (05/12/2005), entretanto, não havia qualquer informação ou edital do MEC/INEP nesse sentido.

através do uso de senha). Os boletins individualizados dos estudantes, apenas disponíveis para eles, foram acessados no banco do INEP através do uso de CPF como senha.

Como pode ser visto, o único documento ainda não disponível para o público no site do INEP é a versão completa do Relatório Técnico-científico. Infelizmente, o atraso na divulgação desse relatório prejudicou a qualidade do presente trabalho, vez que ele teria contribuído com informações técnicas essenciais para a avaliação da integridade técnica do ENADE.<sup>60</sup>

Cada um dos Relatórios de Área do ENADE 2004 forneceu uma análise estatística detalhada dos dois componentes, o de formação geral e o específico; uma lista das especificações do teste; uma avaliação dos itens de múltipla escolha e das questões abertas (incluindo uma análise qualitativa, no sentido de ajudar as instituições a interpretar os resultados); a descrição do perfil dos estudantes, construído a partir de respostas ao questionário socioeconômico; e os resultados da área, discriminados por região, tipo de instituição e dependência administrativa. Esse relatório também apresentou uma detalhada análise pedagógica de cada um dos itens utilizados no teste, associando-o com o descritor que deveria medir. Essa análise foi apresentada em formato pedagógico, com uso de gráficos e de linguagem acessível, de forma que foi possível perceber o grau de domínio de competências-chave e conteúdos específicos que os alunos ingressantes e os concluintes demonstraram na prova. Por essa razão, com respeito à divulgação dos resultados, o ENADE apresentou um avanço importante, quando comparado ao *Provão*, reforçando assim a filosofia do SINAES, segundo a qual esse exame deve se prestar às funções educativa e diagnóstica, oferecendo medidas de aprendizagem multidimensional ao longo dos ciclos avaliativos.

O Boletim do Estudante do ENADE 2004 também conteve mais informações que aquele utilizado anteriormente pelo *Provão*. O estudante passou a receber, além de seu score geral no teste, seu resultado discriminado por componente específico e por formação geral. Também recebeu informações gerais sobre ingressantes e concluintes, de modo a facilitar uma comparação do seu resultado com os demais na sua área de conhecimento. Assim como já havia acontecido com o *Provão*, o ENADE manteve a política de sigilo sobre o desempenho dos avaliados, não disponibilizando o resultado individual do estudante a não ser para o próprio.

Tanto o *Provão* quanto o ENADE ofereceram prêmios aos estudantes com melhor desempenho. Em 2004, o INEP ofereceu bolsas CAPES para pós-graduação ao estudante com o score mais alto em cada uma das 13 áreas avaliadas. Uma política similar já tinha sido posta em prática pelo *Provão* desde 2000. Essa premiação suscita um questionamento básico: como o INEP lidou com empates entre os estudantes? Em

---

<sup>59</sup> Consultar MEC/INEP. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes. ENADE 2004. Maio 2005. pp. 7-8.

<sup>60</sup> Fontes do INEP não foram capazes de explicar o atraso na elaboração do relatório técnico completo ou de informar uma data para sua divulgação. Uma das pessoas contatadas chegou a admitir que não sabia ao certo se esse relatório acabaria por ser produzido.

2004, uma vez que o teste teve aproximadamente apenas 40 questões, parece provável que mais de um estudante tenha obtido o escore mais alto. Segundo o INEP, entretanto, não houve empates na primeira edição do ENADE. De qualquer forma, é importante registrar que nenhuma informação sobre os procedimentos de desempate foi divulgada, antes ou mesmo depois da aplicação das provas.

Uma diferença fundamental entre a forma de divulgação do ENADE, quando comparada à do *Provão*, é que o novo exame tem enfatizado, nas suas comunicações, que seus resultados sozinhos não são capazes de informar sobre a qualidade do curso: o ENADE é apenas um, de um grupo de indicadores, usado para compor a nota do curso e da instituição (como reza a filosofia do SINAES). O INEP faz questão de reforçar o caráter *low stakes* do exame, completamente diferente do que acontecia com o *Provão*, sempre associado a um caráter regulatório, *high stakes*.

Como no caso do *Provão*, o Ministério da Educação se comprometeu a promover seminários envolvendo coordenadores de curso, especialistas e membros das comissões assessoras de avaliação para discutir possíveis melhorias nos processos de elaboração e administração dos testes do ENADE. Alinhados com essa política, o INEP promoveu um seminário em Agosto de 2005 para avaliar a qualidade do instrumento. Três apresentações foram feitas especialmente para o evento e um total de 23 especialistas foram convidados a participar.<sup>61</sup>

Para finalizar essa seção, é importante enfatizar que o ENADE, diferente do que ocorria com o *Provão*, não tem alardeado os resultados de 2004 pela mídia. Os resultados do *Provão* eram divulgados extensamente e em cobertura nacional. As notas eram percebidas pelo público como o indicativo final da qualidade do curso e aqueles associados com os cursos avaliados se vangloriavam ou sofriam com a publicação dos resultados. Instituições e cursos – especialmente do setor privado – abertamente fizeram uso das boas classificações que obtiveram para propósitos comerciais, através de propaganda ou outras formas de publicidade. Em muitos casos, os resultados do *Provão* também serviram para mobilizar estudantes e membros do professorado em um esforço concentrado para melhorar o curso, na busca de preservar sua boa classificação ou melhorar um resultado ruim.

No caso do ENADE, os resultados de 2004 foram comunicados aos estudantes e instituições/cursos avaliados através da disponibilização dos boletins e relatórios via internet, de maneira bastante discreta. Poucos, além dos coordenadores de curso envolvidos no processo, são aqueles cientes do resultado dos cursos avaliados ou da sua disponibilização na página do INEP. Essa abordagem é consistente com a filosofia do SINAES, que considera o ENADE como apenas uma das várias fontes de informação utilizadas para a avaliação dos cursos e das instituições. Tal filosofia será consistente se o SINAES realmente puder funcionar de maneira integral. Enquanto

---

<sup>61</sup> Foi solicitado ao responsável pelo ENADE no INEP, em inúmeros contatos, verbais e por escrito, as cópias dos artigos e apresentações preparados especialmente para o referido Seminário. As solicitações não foram atendidas.

isso, um dos aspectos positivos do *Provão* – a habilidade de estimular os esforços coletivos no sentido de melhorar o Ensino Superior – aparentemente foi perdida.

### ***Custos operacionais***

Não há um valor preciso ou estimado do custo total do *Provão* ou do ENADE. Em 2002, o custo relativo à contratação de agências de avaliação representou um valor de aproximadamente R\$ 100,00 por aluno (por volta de US\$ 33,00 dólares). Quanto ao mesmo custo no ENADE 2005, o INEP estima que tenha gasto R\$ 62,00 por aluno, equivalentes a US\$ 27,00. Visto dessa maneira, o ENADE parece ser muito mais econômico que o *Provão*: teve custo per capita mais baixo e testou um número menor de estudantes. Não há informações disponíveis sobre os custos internos do Ministério da Educação com despesas com viagens para seus membros e para aqueles que fazem parte das comissões assessoras de avaliação; com seminários e eventos, com impressão de material de divulgação; com valor/hora do staff envolvido, com os pagamentos dos consultores responsáveis pelas análises de dados e com outros serviços.

## Considerações Finais

O presente documento se propôs a descrever e avaliar o modelo do ENADE, contrastando-o ao Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como *Provão*. Após a inserção das duas experiências em seus contextos político-educacionais, uma análise técnica foi realizada a partir de cinco dimensões: a elaboração do instrumento; sua aplicação; os processos e critérios utilizados na análise de dados; as estratégias de comunicação e de divulgação dos resultados; e os custos operacionais. Para finalizar, essa seção apresenta a síntese das respostas a cada uma das quatro perguntas que nortearam o trabalho.

### I. Quais as diferenças e similaridades entre o ENADE e o *Provão*?

Quanto a questões técnicas, há muitas similaridades entre as duas abordagens, especialmente em relação à elaboração e à administração dos instrumentos. Pode-se dizer que ambos adotaram procedimentos criteriosos nas etapas de construção, administração e análise dos dados e que as estratégias de divulgação respeitaram o sigilo aos resultados individuais dos estudantes, ao tempo que garantiram transparência quanto aos dados agregados (por área de conhecimento, região e dependência administrativa) e aos passos cumpridos para sua obtenção.

As principais diferenças estão intrinsecamente relacionadas à mudança de foco e objetivo do ENADE, quando comparado ao *Provão*. Assim, dentre elas pode-se ressaltar a inserção de um componente de Formação Geral, comum para todos os campos de conhecimento, nas provas dos estudantes; a aplicação dos testes a uma amostra de estudantes ingressantes e de concluintes; pelo envolvimento dos alunos ingressantes, a riqueza da análise de um indicador de diferença de desempenho (tanto entre ingressantes e concluintes em uma mesma aplicação, quanto entre ingressantes em um ano  $x$  e concluintes em um ano  $x+3$ ); a possibilidade da análise cruzada entre esse indicador e os diversos fatores que compõem o perfil do alunado e a percepção que tiveram da prova; a ênfase de divulgação nos aspectos avaliativos do exame, que deixa de ser *high stakes*.

Entretanto, muitas das promessas do ENADE ainda não foram concretizadas. Dentre elas, algumas são pontuais, como a não divulgação de um relatório técnico-científico do ENADE 2004, e outras são estruturais e mais sérias, como: a) as dificuldades para a análise das diferenças entre ingressantes e concluintes, criadas a partir da opção, pelo INEP, de composição de uma nota única, em lugar de uma nota dos ingressantes e outra dos concluintes; e b) a ausência de um padrão mínimo por área.

Um dos aspectos mais preocupantes quanto ao ENADE 2004 refere-se à atribuição da nota final, explicada na subseção *Análise de dados*, que implicou inflação dos cursos

com conceitos mais altos na escala (mantida com cinco níveis) em algumas áreas de conhecimento, como Medicina e Odontologia.

## II. O ENADE manteve a integridade técnica do *Provão*?

De maneira geral, sim. O grande impacto do ENADE está relacionado não a mudanças técnicas, mas principalmente aos aspectos regulatórios do Exame, que deixam de existir isoladamente. Nesse sentido, é imprescindível que sejam criados e divulgados os critérios de utilização das notas do ENADE na composição dos conceitos da Avaliação de Cursos e da Avaliação de Instituições.

## III. Que deficiências do *Provão* o ENADE pretendeu suprir? Essa nova abordagem de fato trabalhou as deficiências?

Para sintetizar a resposta a essa terceira pergunta norteadora, optou-se por relacionar a seguir as principais críticas feitas ao *Provão* e, para cada uma, por comentar o movimento do ENADE no sentido de saná-la.

### *Crítica*

Faltou articulação do *Provão* com os demais componentes da Avaliação da Educação Superior que, por sua característica de criação, não chegou a ser implementada através de um sistema, no qual as partes contribuíssem para uma visão geral da qualidade de cada instituição.

### *Comentário*

O SINAES, ainda que com algumas alterações advindas da promulgação da Lei 10.861/04 em relação à proposta original, contempla esse problema. Cada componente do sistema contribui na composição do conceito da instância maior, ou seja, o ENADE é utilizado para a composição da nota do curso e essa é empregada para a composição do conceito da instituição.

Três ressalvas são necessárias: em primeiro lugar, os critérios de participação das notas do ENADE nos conceitos dos cursos e instituições ainda não foram divulgados e, a depender das decisões feitas nesse sentido, podem dissipar a importância do exame; em segundo lugar, não foram encontradas informações sobre como as informações provenientes do roteiro de auto-avaliação serão processadas e analisadas; e por fim, em terceiro lugar, também não fica claro como outros componentes não centrais do sistema, como os conceitos da CAPES e as informações do Censo, vão contribuir para o conceito final da instituição.

### *Crítica*

O *Provão* foi imposto de fora para dentro, sem a participação das instituições a serem avaliadas. Além disso, a sociedade, de maneira geral, e a comunidade acadêmica não eram vistos como parceiros, apenas como consumidores de informação.

### *Comentário*

Embora o componente de auto-avaliação institucional seja a peça chave do SINAES, através da qual são respeitadas a autonomia, a identidade e a diversidade das instituições da educação superior, o ENADE, visto de maneira isolada, adota os mesmos procedimentos de representação utilizados pelo *Provão*. As instituições e a comunidade acadêmica são convidadas a participar ao serem representadas nas comissões de avaliação, ao terem membros fazendo parte das bancas de elaboração de testes, ao responderem o questionário do coordenador de curso, ao participarem de seminários e eventos com objetivo de discutir os resultados obtidos e possíveis melhoras para o Exame. A sociedade, de maneira geral, continua apenas sendo informada dos resultados do ENADE, agora com menos alarde.

A proposta de envolvimento da comunidade acadêmica em pesquisas que utilizem os dados do ENADE, até o momento de elaboração desse documento, ainda não tinha sido concretizada. Se implementada, essa proposta se constitui em um avanço real do ENADE em relação ao *Provão*.

### *Crítica*

O *Provão* enfatizou competências finais específicas de cada área de conhecimento, deixando de lado aspectos fundamentais relacionados ao processo de ensino-aprendizagem e à formação do alunado, como compromisso profissional, ético e socialmente engajado. Além disso, o *Provão* se concentrou no desempenho dos alunos, em lugar de atentar para o valor agregado, gerado pelo curso no decorrer do tempo.

### *Comentário*

As duas grandes diferenças do ENADE para o *Provão*, como já mencionado anteriormente, são a inserção de um componente de Formação Geral nos testes e a necessidade do componente específico dar conta da trajetória do estudante, em cada área de conhecimento, em lugar de se restringir às competências de final de curso.

Entretanto, muito da promessa do ENADE não pode ser atendido nas suas provas, pelos limites que os instrumentos de lápis e papel, aplicados em uma única sessão, apresentam. De maneira geral, os testes contaram com 40 questões específicas e 10 de formação geral. Claramente esse número de questões não é suficiente para cobrir toda a demanda do ENADE, que continua a ser – como no caso do *Provão* – um teste para medir competências, conteúdo, e habilidades e não, compromissos e ações. E um teste muito maior não seria operacionalizável, visto que o aspecto *cansaço* poderia vir a afetar os resultados dos alunos.

Quanto ao valor agregado, o ENADE aplica provas a alunos ingressantes e concluintes e o faz em ciclos de três anos, na busca de um indicador de diferença de desempenho. Diferente do que acontecia com o *Provão*, é possível, em um determinado ano e entre os anos  $x$  e  $x+3$ , comparar-se o resultado do grupo de ingressantes com o grupo de concluintes, tanto em relação à formação geral quanto no componente específico. Dessa maneira, seria possível buscar a tendência das instituições no sentido de efetivamente estarem contribuindo para a aprendizagem de seus alunos. No caso do *Provão*, isso não era exeqüível, já que não havia a medição de entrada.

O indicador obtido pelo ENADE não pode ser chamado de valor agregado. O delineamento para o exame não considera um painel, onde os mesmos alunos contribuiriam como ingressantes e como concluintes. A amostra ENADE é randômica tanto para ingressantes quanto para concluintes e, embora grande, não garante que os respondentes sejam os mesmos. Como já foi discutido, os dois delineamentos – em painel e o utilizado pelo ENADE – oferecem limitações.

Entretanto, a decisão de composição de uma única nota no ENADE, com contribuições dos dois grupos avaliados, impede que o indicador de diferença de desempenho seja obtido. Espera-se que, em três anos, essa decisão seja revista, como indicado por fontes do INEP entrevistados para esse trabalho.

#### *Crítica*

A não equalização dos instrumentos do *Provão* contribuem para resultados inflacionados. Instável e sem comparabilidade, o *Provão* não se mantém como indicador de qualidade.

#### *Comentário*

Essa crítica, posta no Resumo Técnico do ENC 2003, poderia ser aplicada inteiramente ao ENADE 2004. Não só os instrumentos não foram pensados para garantir comparabilidade, como a formula utilizada para a composição dos conceitos implicou inflação dos cursos nos níveis superiores da escala de resultados, em áreas como Medicina e Odontologia.

#### *Crítica*

O *Provão* seria economicamente inviável com o passar dos anos.

#### *Comentário*

O ENADE se provou menos custoso que o modelo de exame anterior, ao utilizar os procedimentos de amostragem, em lugar da aplicação censitária feita pelo *Provão*. Entretanto, exames em larga escala são caros por natureza e há um crescente surgimento de novos cursos e áreas, que precisarão ser contemplados no futuro. Orçamentos precisam ser garantidos no sentido de que não haja ruptura nos ciclos de avaliação ou queda da qualidade do exame, com a expansão do sistema. Sabe-se que, em 2005, a aplicação do ENADE foi prejudicada por atraso de verbas para publicidade e sensibilização, o que provavelmente explica o aumento do número de ausentes no dia da prova.

### *Crítica*

O *Provão* concentrou seus esforços nos aspectos regulatórios da política, dessa maneira confundindo os conceitos de avaliação e regulação.

### *Comentário*

O ENADE reforça os aspectos diagnósticos do exame, contribuindo para que a dimensão Avaliação prevaleça sobre a Regulação. Entretanto, o conflito avaliação x regulação impactou o delineamento do SINAES, ressaltado, por exemplo, pelas diferenças entre a Medida Provisória 147 e a Lei 10.861, e está longe de ser resolvido. Nesse novo panorama as referências para controles das IES por parte do governo e sociedade voltam a ser difusas. É importante reconhecer que cabe ao governo federal a supervisão e regulação da educação superior e essa função não pode ser desprezada. Talvez, com a implementação plena do SINAES, essa dimensão venha a ser contemplada com mais clareza e consistência do que até agora foi observado.

Reconhecendo-se as dificuldades de delineamento de qualquer sistema de avaliação em larga escala, para efeitos diagnósticos, de regulação ou quaisquer outros necessários aos governos em geral, identificam-se, contudo, algumas áreas do ENADE que poderiam ser melhoradas, segundo a ótica dos autores desse estudo. A última questão norteadora trata exatamente desse ponto e é respondida a seguir.

## IV. Como o ENADE pode ser melhorado?

### *a. Em relação a aspectos estruturais e conceituais, recomenda-se:*

Garantia de condições de trabalho para que a CONAES funcione de maneira independente (infra-estrutura física e de pessoal, possibilidades de reuniões mais freqüentes, contratação de algumas pessoas de apoio que sejam permanentes e que façam as articulações entre os diversos membros), mas articulada com os prazos e cronogramas do INEP, de modo a não prejudicar a execução da avaliação.

Maior articulação governo federal x estados, de modo a promover e sensibilizar a participação das instituições de educação superior estaduais nas aplicações do exame.

Maior articulação SINAES-CAPES, inclusive atentando para um certo paralelismo, de modo a garantir que os dois processos avaliativos sejam complementares e não concorrentes.

Elaboração de matrizes de referência para cada área de conhecimento que sejam duráveis por um período mais longo de tempo que o ciclo atual. Para tanto, o processo de especificação das matrizes, por campo de conhecimento, precisa ser mais aberto, com uma discussão nacional sobre seus itens, e com uma etapa de validação.

Incentivo às análises de comparação em relação às mudanças no perfil sócio-econômico-educacional de alunos ingressantes e concluintes. Sugere-se incluir nesses questionários outras dimensões de pesquisa, para que sejam levantadas as contribuições da escolarização do ensino superior não só quanto à aprendizagem dos alunos em relação aos conteúdos específicos e de formação geral, mas também em relação a atitudes e motivação, por exemplo.

*b. Em relação a aspectos técnicos, recomenda-se:*

Pré-testagem dos itens de prova e questionários. Essa etapa é crucial para a qualidade do instrumento e pode favorecer a representação do escopo de competências e habilidades em cada área de conhecimento, na medida em que a perda de itens por desempenho insatisfatório é menor. Além disso, é essencial para a construção de instrumentos que sejam comparáveis.

Já que o ENADE não tem como objetivo avaliar o aluno, sugere-se aplicação matricial dos testes em cada área (ver exemplo do SAEB) para permitir uma maior cobertura da matriz de referência, enriquecendo, dessa maneira, o diagnóstico de cada instituição. Essa decisão traz um impacto significativo para os procedimentos de amostragem, mas vale a pena considerar essa forma de aplicação.

Elaboração e administração de testes no sentido de garantir comparabilidade, em uma mesma área de conhecimento, através dos anos. Nos moldes de hoje, essa comparabilidade está comprometida.

Divulgação antecipada dos critérios de desempate para o processo de premiação dos alunos com as notas mais altas em cada aplicação.

*c. Em relação a aspectos administrativos, recomenda-se:*

Processos licitatórios feitos para todo o ciclo trienal, com amarras contratuais que permitam a quebra do contrato por falta de qualidade no processo e nos produtos/ de cumprimento das cláusulas. Dessa forma, garante-se tempo para pré-testagem dos instrumentos, a homogeneização dos materiais, e facilita-se a comparabilidade dos resultados nos anos  $x$  e  $x+3$ .

Respondidas as quatro perguntas norteadoras da análise Provão x ENADE, é imprescindível reconhecer que nenhum processo avaliativo, especialmente considerando-se aplicação de instrumentos em larga escala, é capaz de cobrir todas as dimensões que compõem o conceito *Qualidade da Educação Superior*. Acresce-se a esse reconhecimento o fato de que uma avaliação está a serviço de um ciclo, que se completa com as etapas de planejamento e implementação. Por essas razões, qualquer exame ou sistema avaliativo precisa ser constantemente avaliado, para que continue a ser útil àqueles que dependem de suas informações, de caráter diagnóstico ou não. Nesse sentido, a mudança ENADE x *Provão* é interessante, bem como devem

ser considerados os diversos aspectos mencionados acima, com objetivo de aprimorar o exame posto. Uma especial atenção deve ser dada à utilização dos produtos de um exame como o *Provão* e, depois dele, o ENADE. Todo esse esforço só se justifica se seus produtos forem efetivamente utilizados, nos diversos níveis de tomada de decisão: aluno, curso, instituição, governo e sociedade.

## Siglas utilizadas nesse documento

<b>ACE</b>	Avaliação das Condições de Ensino
<b>ANPED</b>	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
<b>CAPES</b>	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
<b>CEA</b>	Comissão Especial de Avaliação
<b>CES</b>	Câmara de Educação Superior
<b>CONAV</b>	Comissão Nacional de Orientação da Avaliação
<b>CONAPES</b>	Comissão Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior
<b>CONAES</b>	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
<b>CNE</b>	Conselho Nacional de Educação
<b>CPA</b>	Comissão Própria de Avaliação
<b>DEAES</b>	Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior
<b>ENADE</b>	Exame Nacional de Avaliação do Desempenho de Estudante
<b>ENC</b>	Exame Nacional de Curso ( <i>Prova</i> )
<b>ENEM</b>	Exame Nacional do Ensino Médio
<b>FIES</b>	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
<b>FUNDEF</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
<b>IES</b>	Instituição de Ensino Superior
<b>IFES</b>	Instituição Federal de Ensino Superior
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>PAIDEIA</b>	Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área
<b>PAIUB</b>	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
<b>PNE</b>	Plano Nacional da Educação
<b>PNG</b>	Plano Nacional de Graduação
<b>SAEB</b>	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
<b>SEED</b>	Secretaria de Ensino à Distância
<b>SEMTEC</b>	Secretaria de Educação Média e Tecnológica
<b>SINAES</b>	Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior
<b>UFBA</b>	Universidade Federal da Bahia