

Avaliação de competências e habilidades no ensino superior: o descompasso entre as diretrizes curriculares e o ENADE

(evaluation of skills and abilities in higher education: the gap between the curriculum guidelines and the enade)

Hélio José dos Santos Souza

Centro Universitário Unifafibe – Bebedouro SP

Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho” – Campus Araraquara

h_jota@yahoo.com.br

Abstract: *In higher education, ENADE provides a quality indicator based on the skills and abilities acquired by the student along his or her undergraduate course. Higher Education courses, on the other hand, form their students using as a guiding tool the pattern of curriculum, which must be compiled from the DCNs. This work establishes as its object of study the bachelors courses of the evaluation cycle of 2012, with the goal of making a comparative analyses among the DCNs, which establish the skills and abilities for forming the professional profile and the ENADE, which evaluates whether the student has acquired them in the graduating process, in order to check if the evaluation of the Higher Education is appropriated according to what is proposed by SINAES. The outcome is that there is a mismatch between the laws which provide subsidies for the indicator of quality of the student performance.*

Keywords: *Higher Education; Evaluation; Skills and abilities; Curriculum Guidelines; ENADE.*

Resumo: *No âmbito do Ensino Superior, o ENADE fornece um indicador de qualidade a partir da avaliação das competências e habilidades adquiridas pelo estudante no decorrer do processo de formação. Os cursos de graduação, por sua vez, formam seus estudantes tendo como instrumento norteador a matriz curricular, que deve ser elaborada a partir das DCNs. O presente trabalho estabelece como objeto de estudo os cursos de bacharelado do ciclo de avaliação de 2012, com o objetivo de fazer uma análise comparativa entre as DCNs, que estabelecem as competências e habilidades para a formação do perfil profissional e o ENADE, que avalia se o estudante as adquiriu no processo de formação, a fim de verificar se a avaliação do Ensino Superior está adequada com o que é proposto pelos SINAES. O resultado encontrado é o de que existe um descompasso entre as*

legislações que fornecem subsídios para o indicador de qualidade do desempenho dos estudantes.

Palavras-chave: *Ensino Superior; Avaliação; Competências e habilidades; Diretrizes Curriculares; ENADE.*

Introdução

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), por meio da Portaria Normativa nº. 6, de 14 de março de 2012, tornou pública a relação de cursos de graduação que seriam avaliados pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), no ano de 2012. Ao todo, passaram pelo exame dez cursos de bacharelado e seis cursos de tecnologia, que conferiam diploma de:

- a) Bacharel em Administração, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas, Comunicação Social, Design, Direito, Psicologia, Relações Internacionais, Secretariado Executivo e Turismo; e
- b) Tecnólogo em Gestão Comercial, Gestão de Recursos Humanos, Gestão Financeira, Logística, Marketing e Processos Gerenciais.

No dia 25 de junho de 2012, o INEP publicou no Diário Oficial da União as Portarias que traçavam as diretrizes para avaliação do componente de Formação Específica dos cursos pertencentes ao ciclo do ENADE daquele ano. Da Portaria nº 201 até a Portaria nº 217, encontramos as informações que nortearam o processo de elaboração do exame para cada curso e os itens a serem avaliados, como por exemplo, o perfil profissional e as competências e habilidades adquiridas no processo de formação do estudante.

Avaliar o desempenho do futuro profissional constitui-se como um dos objetivos do exame, expresso pelo §1º, do Art. 5º, da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), segundo o qual o ENADE deve aferir o desempenho dos estudantes no processo de formação acadêmica

em relação aos conteúdos programáticos, às competências e habilidades previstas nas diretrizes curriculares.

A estrutura curricular dos cursos de graduação deve ser orientada pelas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), que são normas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e asseguram a flexibilidade, a criatividade e a responsabilidade das IES na elaboração dos projetos pedagógicos de seus cursos.

Neste sentido, se as DCNs devem orientar a estrutura curricular dos cursos de graduação e o ENADE examina o desempenho dos estudantes em relação às competências e habilidades no processo de formação, podemos inferir de antemão que, necessariamente, deveria existir um elo entre ambos para que seja efetuada uma avaliação da qualidade do ensino superior de forma adequada, isto é, em conformidade à legislação. No entanto, o presente artigo, utilizando-se como método a análise comparativa entre as competências e habilidades estabelecidas pelas DCNs e as especificadas pelas Portarias do ciclo ENADE-2012 da modalidade de bacharelado, procura mostrar que a reciprocidade entre as legislações ocorre em apenas um curso avaliado pelo exame.

As Diretrizes Curriculares Nacionais

A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) 4.024/61, seguido pelo art. 26 da Lei 5.540/68, conferiu ao, então, Conselho Federal de Educação (CFE) a responsabilidade para fixar os currículos dos cursos de graduação. Imbuído da competência observada em lei, o CFE estabeleceu o que ficou denominado como Currículo Mínimo Profissional, cuja essência referia-se a propositura de uma grade curricular para cada curso de graduação, válido nacionalmente e, por conseguinte, para toda Instituição de Ensino Superior.

Esta exigência, por sua vez, possuía um lado negativo ao impedir que as Instituições tivessem a possibilidade de conceber o projeto pedagógico de seus respectivos cursos de acordo com o contexto no qual elas estivessem inseridas, ou até mesmo de preparar os estudantes às novas exigências da tecnologia e da ciência em um mundo que se encontrava em plenas mudanças.

Assim, rigidamente concebidos na norma, os currículos mínimos profissionalizantes não mais permitiam o alcance da qualidade desejada segundo a sua contextualização no espaço e tempo. Ao contrário, inibiam a inovação e a diversificação na preparação ou formação do profissional apto para a adaptabilidade (BRASIL, 2003).

Percebeu-se, então, a necessidade de uma nova estrutura curricular para os cursos de graduação, e a partir da Lei nº 9.131, de 1995, que altera o texto da LDB 4.024/61, ficou a cargo da Câmara de Educação Superior (CES) do Conselho Nacional de Educação (CNE) a responsabilidade de deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto.

A nova LDB nº 9.394, de dezembro de 1996, contribuiu fortemente para a mudança de perspectiva ao traçar orientações acerca da importância da flexibilidade na organização de cursos e carreiras para atender à crescente heterogeneidade tanto da formação prévia quanto das expectativas e dos interesses dos alunos. Incutida nesta ideia, está o princípio de que a graduação não forma um profissional pronto e acabado, mas estabelece-se como uma etapa inicial no processo de formação continuada.

Fundado na nova LDB e nas legislações pertinentes, a Câmara de Educação Superior aprovou, em 1997, o Parecer CNE/CES nº 776/97, com o propósito de servir de orientação para a elaboração das DCNs. A Lei nº 10.172, de janeiro de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação, constitui-se como um dos instrumentos legais de relevada importância para a elaboração das DCNs ao propor como uma de suas metas:

11. Estabelecer, em nível nacional, diretrizes curriculares que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos oferecidos pelas diferentes instituições de educação superior, de forma a melhor atender às necessidades diferenciais de suas clientela e às peculiaridades das regiões nas quais se inserem. (BRASIL, 2001b)

Em abril de 2001, a CES, aprovou o Parecer CNE/CES nº 583/2001, levando em conta o disposto no Parecer CNE/CES nº 776/97, da referida Câmara, que resume em sete itens aquilo que as Diretrizes deveriam contemplar, entre eles as competências de habilidades.

O Parecer CNE/CES nº 67, de março de 2003, reuniu todas as orientações normativas prescritas pelos Pareceres anteriores e, por sua vez, aprovou o Referencial para as Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Graduação.

Vale observar que, "[...] as diretrizes curriculares constituem no entender do CNE/CES, orientações para a elaboração dos currículos que devem ser necessariamente respeitadas por todas as instituições de ensino superior." (BRASIL, 1997)

Diante do exposto, além de responsáveis pela flexibilização curricular, as DCNs constituem-se também como o instrumento norteador que estabelece as competências e habilidades para a formação do perfil do egresso, que devem estar contidas na matriz curricular de cada curso de graduação.

O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

A Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). O objetivo deste sistema é o de assegurar um processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes. Para tanto, no que diz respeito a avaliação do estudante, a Lei criou o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE).

Antes, porém, da criação do ENADE, ainda na década de 90, o Brasil havia iniciado um processo de avaliação do Ensino Superior. A Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, instituiu o Exame Nacional de Cursos (ENC), mais conhecido como "Provão¹", que deveria ser aplicado a todos os estudantes concluintes de áreas pré-definidas pelo Ministério da Educação. Em 1995, 03 áreas foram avaliadas, chegando a 26 em 2003, último ano de aplicação deste Exame.

O DECRETO nº 2.026, de 10 de outubro 1996, estabeleceu os procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior e, por sua vez, definiu o ENC como um dos instrumentos desta política pública de acompanhamento do desenvolvimento educacional brasileiro.

No entanto, esta política recebeu inúmeras críticas, entre elas, a de que o Provão seria incapaz de avaliar as competências adquiridas pelos alunos ao longo de seu processo de formação:

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 (VERHINE; DANTAS; SOARES, 2006, p. 299).

Diante das críticas, em 2003, o Ministério da Educação criou a Comissão Especial de Avaliação (CEA) para analisar a avaliação do Ensino Superior no Brasil. A conclusão do trabalho foi de uma proposta para um novo sistema de avaliação, denominado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Tratava-se de um projeto sistêmico que fosse capaz de delimitar nitidamente a separação entre avaliação institucional, a avaliação de curso e a avaliação dos estudantes.

No âmbito da avaliação dos estudantes, a Lei nº 10.861 que institui os SINAES cria, por sua vez, o ENADE:

Art. 5º A avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação será realizada mediante aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE.

§ 1º O ENADE aferirá o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento (BRASIL, 2004).

Um dos objetivos expressos pelo §1º, do Art. 5º, da Lei nº 10.861 é o de avaliar as competências e habilidades previstas nas Diretrizes Curriculares dos respectivos cursos de graduação examinados pelo ENADE. Desse modo, este novo exame tenta suplantar a crítica feita ao Provão de que a Avaliação realizada neste modelo era incapaz de fornecer um indicador da qualidade da Educação Superior.

Além disso, enquanto o Provão se prestava a ser um mecanismo de regulação, o ENADE passaria a fornecer não só um indicador com esse

fim, mas principalmente seria uma ferramenta de avaliação, através do diagnóstico de competências e habilidades adquiridas ao longo de um ciclo de 3 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 (VERHINE; DANTAS; SOARES, 2006, p. 296).

Neste sentido, uma análise comparativa entre as DCNs, que estabelecem as competências e habilidades para a formação do perfil profissional e o ENADE que avalia se o estudante as adquiriu no processo de formação é cabível para verificar se a avaliação do Ensino Superior está adequada com os objetos propostos pela legislação.

4 Análise comparativa entre as DCNs e o ENADE dos cursos de bacharelado do ciclo de avaliação de 2012

O ENADE-2012 avaliou dez cursos de bacharelado, destes, no que se refere às competências e habilidades, apenas as DCNs do curso de Secretariado Executivo possui total correspondência com a Portaria do exame.

A Resolução Nº 3, de 23 de junho de 2005, que fornece as Diretrizes do Curso de Secretariado Executivo, em seu Art. 4º estabelece treze competências e habilidades que uma matriz curricular deve desenvolver na formação do profissional. O ENADE da área, regulamentado pela Portaria Nº 210, de 22 de junho de 2012, avaliou se o estudante desenvolveu no processo de formação as mesmas competências e habilidades estabelecidas pelas DCNs da área.

O curso de Psicologia aproxima-se dessa reciprocidade, isto é, as competências e habilidades estipuladas pelas DCNs são avaliadas quase em sua totalidade pelo ENADE. A Resolução Nº 5, de 15 de março de 2011, que estabelece as Diretrizes para o curso de Psicologia institui quinze competências e sete habilidades como fundamentais para a formação do profissional. A Portaria Nº 208, de 22 de junho de 2012, informa que o ENADE avaliará doze competências técnicas e sete competências transversais, três competências a menos do que constam nas DCNs. Outra diferença está na nomenclatura, pois, o que as diretrizes denominam como habilidades, o exame classifica de competências técnicas.

O caso do curso de Relações Internacionais, por sua vez, é emblemático, já que ainda não existem DCNs estabelecidas para esta área de formação. No entanto, mesmo sem a existência de diretrizes para a elaboração de uma matriz curricular, o curso passou pela avaliação do ENADE em 2012. A Portaria nº 209, de 22 de junho de 2012, afirma em seu Art. 6º que o ENADE avaliará se o estudante desenvolveu, no processo de formação, cinco competências.

Vale observar que a existência da DCN não garante a compatibilidade das habilidades e competências com aquelas exigidas pelo ENADE. A área de Comunicação Social, por exemplo, possui suas diretrizes estabelecidas por meio da Resolução nº 16, de 13 de março de 2002, mas deixa a cargo do projeto pedagógico de cada curso a delimitação das competências e habilidades:

Art. 2º O projeto pedagógico de formação profissional na área de Comunicação Social e suas habilitações deverá explicitar:
a) perfil comum e os perfis específicos por habilitação;
b) as competências e habilidades gerais e específicas por habilitação a serem desenvolvidas, durante o período de formação [...] (BRASIL, 2002).

Mas a Portaria nº 204, de 22 de junho de 2012, informa que o ENADE avaliará seis competências e habilidades gerais para a área de Comunicação Social, mais quatorze para a habilitação em Jornalismo e nove para a habilitação em Publicidade e Propaganda.

A análise comparativa entre as DCNs e as Portarias do ENADE mostra ainda outro tipo de descompasso. Existem casos em que o número de competências e habilidades elencadas pelo exame é maior do que aquele estipulado pelas diretrizes.

As diretrizes do curso de Direito, por exemplo, regulamentadas por meio da Resolução CNE/CES Nº 9, de 29 de setembro de 2004, estabelecem oito competências e habilidades para a formação profissional. A Portaria Nº 206, de 22 de junho de 2012, elenca onze competências e habilidades a serem avaliadas pelo ENADE, ou seja, três a mais que nas DCNs. Das onze competências e habilidades exigidas pelo exame, oito são idênticas, mas três não foram estabelecidas pelas diretrizes.

O caso da área de Ciências Econômicas é semelhante. A Resolução Nº 4, DE 13 de julho de 2007, que traça as diretrizes do curso elenca sete competências e habilidades,

ao passo que a Portaria Nº 203, de 22 de junho de 2012, informa que o ENADE avaliará a formação profissional por meio de nove, ou seja, duas a mais. Vale observar que, das nove competências e habilidades avaliadas pelo exame, sete são idênticas àquelas das DCNs.

No entanto, a prova do ENADE avalia se o estudante desenvolveu, no processo de formação, competências e habilidades de um determinado perfil profissional. Se existem competências e habilidades sendo avaliadas pelo exame, mas que não constam nas diretrizes, a avaliação do estudante parece estar equivocada, pois não atingirá objetivo informado na legislação.

Este tipo de descompasso fica mais evidente na análise do curso de Design. A Resolução Nº 5, de 8 de março de 2004 que regulamenta as diretrizes da área, elenca oito competências e habilidades para a formação do perfil profissional. Já o Art. 6º da Portaria Nº 205, de 22 de junho de 2012, afirma que o ENADE avaliará trinta e três competências e habilidades, todas distintas daquelas estabelecidas pelas diretrizes.

Quando analisamos o curso de Turismo encontramos um exemplo contrário, isto é, o número de competências e habilidades das DCNs é maior do que aquele especificado pelo ENADE. A Resolução Nº 13, de 24 de novembro de 2006, que estabelece as diretrizes para a área, elenca dezenove competências e habilidades para a formação do perfil profissional. A Portaria Nº 217, de 22 de junho de 2012, por sua vez, estabelece quatorze competências e habilidades a serem avaliadas pelo ENADE.

O problema nesta situação não está relacionado a diferença na quantidade de competências e habilidades entre as DCNs e o ENADE, pois é possível conceber que o exame avalie alguns aspectos específicos da formação do profissional. Mas a questão é que as quatorze competências e habilidades do exame são diferentes daquelas das diretrizes.

No caso do curso de Ciências Contábeis, o número de competências e habilidades das DCNs, regulamentada pela Resolução CNE/CES 10, de 16 de dezembro de 2004, também corresponde à quantidade expressa pela Portaria Nº 202, de 22 de junho de 2012. No entanto, das oito, apenas três competências e habilidades são semelhantes.

A situação da área de Administração segue a divergência. A Resolução Nº 4, de 13 de julho de 2005, que estabelece as DCNs do curso define oito competências e

habilidades para a formação do perfil profissional. Já a Portaria Nº 201, de 22 de junho de 2012, traça cinco competências técnicas e cinco transversais como critério de avaliação da formação do estudante. Das dez, apenas cinco são semelhantes com as diretrizes.

O diagnóstico da análise comparativa entre as DCNs e as Portarias do ENADE dos dez cursos de bacharelado avaliados pelo exame em 2012, no que se refere às competências e habilidades, apresenta um quadro de descompasso entre as legislações que são, por sua vez, norteadoras do processo de avaliação do Ensino Superior brasileiro.

Considerações

O resultado de uma avaliação fornece indicadores para que os envolvidos possam quantificar, medir, estabelecer relações ou comparações.

Um Indicador Social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. (JANNUZZI, 2009, p. 15)

No âmbito do Ensino Superior, o ENADE fornece um indicador de qualidade a partir da avaliação das competências e habilidades adquiridas pelos estudantes no decorrer do processo de formação. Para tanto, a avaliação do desempenho dos alunos de cada curso no exame é expressa por meio de conceitos, ordenados em uma escala com cinco níveis, tomando por base padrões mínimos estabelecidos por especialistas das diferentes áreas do conhecimento (BRASIL, 2004).

Os cursos superiores, por sua vez, formam seus estudantes tendo como instrumento norteador a matriz curricular que deve ser elaborada a partir das DCNs. Por esta razão, para que o estudante demonstre ter adquirido as competências e habilidades especificadas pelas Portarias do ENADE, faz-se necessário partir do pressuposto de que estas se constituem como um dos princípios fundamentais da estrutura curricular dos

cursos avaliados pelo exame, pois somente deste modo o estudante seria capaz de demonstrar que as desenvolveu em seu processo de formação. Se o ENADE, contudo, considerasse a premissa de que é possível avaliar os estudantes a partir de competências e habilidades distintas daquelas em que o currículo do curso de graduação avaliado está estruturado, o exame deixaria de medir o desempenho de estudantes no processo formativo.

No entanto, a análise comparativa entre as DCNs e o ENADE dos cursos de bacharelado do ciclo de 2012 apresenta uma situação de desacordo entre as legislações.

A análise de um caso como o da área de Relações Internacionais, em que as DCNs ainda não foram definidas, faz surgir a pergunta: como avaliar se o estudante desenvolveu as competências necessárias para atuação no campo profissional se inexistente uma diretriz que garanta que elas façam parte da matriz curricular de sua formação?

A situação da área de Comunicação Social, em que a diretriz deixa a incumbência de definição das competências para os projetos pedagógicos de cada curso, engendra uma reflexão semelhante. Se por um lado a flexibilidade proposta pelas DCNs para a área de Comunicação Social permite a cada curso determinar as competências e habilidades para a formação do profissional de acordo com o seu contexto, por outro, impossibilita a verificação da compatibilidade entre as diretrizes e a avaliação realizada pelo ENADE. Para tanto, seria necessário analisar todos os projetos pedagógicos existentes e observar se os mesmos estão proporcionando uma formação em conformidade com as competências e habilidades exigidas pelo ENADE.

Indicadores são imprescindíveis em uma política de avaliação do Ensino Superior para que possam auxiliar na definição dos rumos de uma política educacional que vise a qualidade na formação dos profissionais. Mas para que esta avaliação quantifique o conceito abstrato de qualidade e seja capaz de medir de modo adequado o desempenho do estudante, o descompasso entre as DCNs e o ENADE, que fornecem os subsídios para a construção desta medida, precisa ser superado.

Nota

¹ Neste artigo optou-se por utilizar a terminologia popular, Provão, em lugar de sua abreviação oficial, ENC, ao se mencionar o Exame Nacional de Cursos.

Referências

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. *Orientação para as diretrizes curriculares dos cursos de graduação*. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CES0776.pdf>>. Acesso em: 03 de agosto. 2012.

_____. *Orientação para as diretrizes curriculares dos cursos de graduação*. Brasília, 2001a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CES0583.pdf>>. Acesso em: 03 de agosto. 2012.

_____. *Referencial para as Diretrizes Curriculares Nacionais: DCN dos Cursos de Graduação*. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CES0067.pdf>>. Acesso em: 03 de agosto. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 10 jan. 2001b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 03 de agosto. 2012.

_____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 15 abr. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm>. Acesso em: 03 de agosto. 2012.

JANNUZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil*. Campinas: Alínea, 2009. p. 141.

VERHINE, R. E.; DANTAS, L. M. V.; SOARES, J. F. Do Provão ao ENADE: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no Ensino Superior Brasileiro. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 52, p. 291-310, jul./set. 2006.

Recebido em 10/04/2014

Aprovado em 28/08/2014