

SINAES:

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação

Regina Beatriz Bevilacqua Vieira¹

BRASIL/INEP. *SINAES: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à Regulamentação*. 2. ed. Brasília: Ministério da Educação, 2004.

O SINAES intensificou o debate recente na comunidade acadêmica sobre educação superior, universidade e avaliação institucional. Na apresentação da 2ª edição ampliada do SINAES, assinada por Dilvo Ristoff, tem-se o registro de que a 1ª edição com o subtítulo “Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior”, apresentada ao Ministro de Estado da Educação em agosto de 2003 no âmbito do Calendário Oficial de Debates para instituição de uma política pública de avaliação da educação superior do Ministério de Educação, era *a base, o ponto de partida para a construção de um sistema nacional da avaliação da Educação Superior* (p. 7). Ainda na apresentação existe o reconhecimento de que houve alterações de *forma significativa em algumas das orientações e sistemáticas operacionais* (p. 7) propostas no texto original.

¹ Professora adjunta do Instituto de Patologia Tropical e Saúde Pública/IPTSP. Presidente da Comissão de Avaliação Institucional/Cavi, Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional e Recursos Humanos/PRODIRH. Membro da Comissão Própria de Avaliação/CPA, Universidade Federal de Goiás/ UFG. rbeatriz@prodirh.ufg.br

A instituição do SINAES, criada em abril de 2004, é fruto de intenso trabalho da Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA), presidida pelo professor José Dias Sobrinho, um dos autores que defendem a avaliação formativa justamente no propósito de articular regulação e avaliação educativa. Esse grupo de educadores, nomeado em abril de 2003 pelo então Ministro da Educação Cristovam Buarque, contextualiza seu trabalho:

Numa visão abrangente dos processos avaliativos sem dissociar estes da necessária regulação do Estado para fomentar e supervisionar o sistema em seu conjunto, mas também reconhece a importância de uma política capaz de refundar a missão pública do sistema de educação brasileiro, respeitando sua diversidade mas tornando-o compatível com as exigências de qualidade, relevância social e autonomia (Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior, 2004, p. 10).

A comissão foi composta por representantes da Secretaria de Ensino Superior (SESU), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e de 11 especialistas ligados às universidades públicas e privadas. Ao longo dos quatro meses seguintes, a CEA se reuniu em Brasília e em vários pontos do país assim como desenvolveu um amplo processo de interlocução com a sociedade para chegar a uma proposta encaminhada ao MEC, servindo de base ao texto da Lei nº 10.861 que instituiu o SINAES.

Uma contextualização dos processos de avaliação e regulação da educação superior no cenário de reformas das instituições educacionais, a partir da década de 80, e de mudanças econômicas e sociais, inicia esta publicação do INEP, para justificar a necessidade dos processos avaliativos e regulatórios. Nesta contextualização, marcos históricos de experiências brasileiras em avaliação são citados, como o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) e o Exame Nacional de Cursos (ENC), para analisar como ocorreu a trajetória da avaliação da educação Superior no Brasil até a instituição do SINAES (Introdução). Esta publicação do INEP, com algumas ilustrações, está estruturada em três partes. A Parte I apresenta o Marco Legal da Avaliação e Regulação da Educação Superior; a Parte II, a Proposta da CEA e na Parte III tem-se a Regulamentação do SINAES.

O exame da legislação produzida em Avaliação e Regulação da Educação Superior desde a Constituição de 1988 até a nova LDB, passando pelo Plano Nacional de Educação (PNE) e por vários decretos, é apresentado na Parte I juntamente com as atribuições dos principais órgãos federais de Educação Superior no campo da avaliação e regulação. Encerrando a Parte I são apresentadas as convergências e divergências das audiências públicas.

A Parte II inicia com as ideias centrais da CEA quanto ao conceito de avaliação – integração e participação – e deixa claro que a concepção de avaliação está intimamente relacionada com o conceito de Educação Superior, a saber formação e ainda que a avaliação deve ser marcadamente emancipatória/formativa. Os princípios e os critérios que nortearam esta Comissão, como valores sociais históricos, são dados a conhecer, apontando que é necessária a função burocrática e legalista da regulação pelo Estado no sentido de oferecer apoio técnico às instituições. É enfatizado que a função de controle e a de formação da avaliação ocorrem paralelas, uma não é consequência e nem determinada pela outra. Ainda na Parte II a completude sistêmica do SINAES é caracterizada com a articulação dos seus instrumentos: Avaliação Institucional, constituída basicamente de um processo de autoavaliação com um caráter educativo – de melhoria e de autorregulação – correspondendo ao elemento central e se completa com avaliação externa *organizada* por uma instância do MEC denominada de Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), órgão coordenador e executor do SINAES. A avaliação institucional, tanto na dimensão interna como externa, incorpora as informações e os resultados de outros instrumentos já existentes, como o Censo da Educação Superior, o Cadastro das Instituições de Educação Superior e seus respectivos cursos, avaliação da Pós-Graduação, aliados agora a um novo instrumento: Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (PAIDEIA). O PAIDEIA apresenta-se com uma concepção formativa e construtiva, não unicamente mecanismo de controle, e sem a conotação mercadológica e competitiva. A Parte II encerra com um roteiro básico do processo de avaliação institucional e as funções regulatórias do poder público, sinalizando três momentos de avaliação para as funções de regulação.

A Parte III é composta da Regulamentação do SINAES (Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004, Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004 e Portaria nº 107, de 22 de julho de 2004).

Comparando o conteúdo da Proposta com o da atual legislação, percebemos diferenças fundamentais entre elas. A diferença fundamental da Proposta da CEA e da legislação que instaurou o SINAES é o entendimento da *função da avaliação*. Na Proposta defende-se, explicitamente, que a função predominante é a formação da IES, enquanto na legislação os resultados serão referencial “*básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior*”. Fica clara a diferença entre as concepções do papel do Estado em relação às IES. Na legislação, mantém-se a visão do Estado Avaliador (avaliar e controlar as IES) favorecendo a regulação das ações de vários órgãos que desenvolvem as políticas públicas e privadas e reforçando o papel assumido pelo Estado brasileiro no contexto das reformas dos anos 90, de ente avaliador e regulador das ações que se passam na esfera social; na Proposta, por sua vez, está implícita a ideia de que a Universidade é autônoma; compete a ela avaliar-se, prestar contas à sociedade e melhorar a qualidade das suas atividades técnico-científicas, e compete ao Estado intervir nos processos de avaliação oferecendo apoio técnico às instituições.

Entre as diferenças encontradas registramos algumas: a) as competências de execução e a divulgação da avaliação, que seriam competência da CONAES, são transferidas ao Inep que passa agora a ser órgão executor do processo de avaliação. A descaracterização das funções da CONAES é coerente com a visão de que é função do Estado apenas controlar, mediante avaliação, as IES. A função de coordenação do SINAES pela CONAES é mantida, entretanto os verbos que denotam execução são substituídos por verbos que indicam a formulação de princípios: por exemplo “fazer” por “apoiar”, “institucionalizar” e “avaliar” por “propor”; b) na Proposta, a *autoavaliação é figura central da avaliação*. No § 2º do artigo 3º da Lei 10.861, que explicita as diversas dimensões institucionais, a autoavaliação é reduzida a um dos diversos instrumentos de avaliação. A diferença da ênfase dada à autoavalia-

ção também é decorrência da concepção de avaliação adotada. Na CEA, partindo da ideia da avaliação formativa, o processo é centralizado nos trâmites internos das IES. Por sua vez, a visão de controle, presente na Lei 10.861, implica a centralização da avaliação nas agências do Estado; c) instituição X cursos. Na Proposta ocorre a ênfase na avaliação das instituições, e a de cursos é apenas um instrumento da avaliação; já na legislação, a avaliação de cursos é autônoma em relação à institucional; d) na Proposta e na Legislação do SINAES é determinada a realização de uma prova pelos estudantes: PAIDEIA e ENADE respectivamente, ambas com as seguintes semelhanças: prova por grupo amostral, aplicada em dois momentos. As diferenças em linhas gerais são: na Proposta a prova seria realizada por área e esta, para o conhecimento do desenvolvimento da cada área, com a finalidade de geração de políticas necessárias à superação de problemas e elevação da qualidade do ensino de Graduação. Na lei 10.861 a prova é aplicada por curso de Graduação (mesmo critério do *Provão*) para identificar o perfil dos estudantes e esta com o objetivo de compreender os resultados alcançados; e) divulgação dos resultados. Na legislação do SINAES a integração dos instrumentos (autoavaliação, avaliação externa das condições de ensino, ENADE, censo e cadastro) permite a atribuição de conceitos, ordenados numa escala com cinco níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas. O trabalho da CEA evitou o procedimento que permitisse a elaboração de classificação entre as instituições e os cursos, entretanto a lei do SINAES prevê para cada etapa da avaliação uma escala de cinco níveis que conduzirá inevitavelmente a elaboração e o ranquiamento.

As diferenças apresentadas, nesta resenha, entre a Proposta e a legislação, são consequências das concepções da função da avaliação adotadas em cada uma delas respectivamente: a de formação e a de controle. Na avaliação, a formação e o controle não são necessariamente excludentes. Os conflitos/divergências do MEC em relação à função prioritária da avaliação: formação ou regulação da IES, surgem inicialmente com a proposta da CEA e, mais tarde, ganham maior relevo com os dois primeiros documentos produzidos pela CONAES – “Diretrizes para avaliação das Instituições de Educação Superior” e o “Roteiro para a Avaliação Interna” – nos quais os autores buscam

resgatar o espírito da proposta da CEA. O impasse do MEC, quanto à função da avaliação e centralidade da autoavaliação, continua no documento “Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior: Diretrizes e Instrumento” (março de 2006) e na proposta de “decreto” (fevereiro de 2006) com a finalidade de estabelecer a “ponte” entre a avaliação e a regulação. Com o decreto, tem-se uma nova regulamentação da Lei nº 10.861/2004, ou seja, uma reconfiguração do SINAES.

O SINAES atinge, então, o seu objetivo de regular e ajustar a educação superior brasileira às exigências de avaliação inseridas nos documentos emanados dos organismos internacionais, de forte cunho quantitativo e competitivo entre as instituições.

Recomendamos a leitura dessa publicação do INEP para todos aqueles envolvidos/comprometidos com a educação superior brasileira, pois o SINAES pode ser considerado um marco histórico, desde que as reflexões e os questionamentos acadêmicos evidenciaram ainda mais a complexidade do cenário do Sistema Federal de Educação.

Recebido em: 17/4/2008

Aprovado em: 10/10/2008