

O Sinaes e a qualidade da educação

CLAUDIA MAFFINI GRIBOSKI*
SUZANA SCHWERZ FUNGHETTO**

RESUMO: O artigo analisa o sentido da avaliação nas políticas de gestão da educação, explicitando a legislação e a importância de o processo de avaliação se tornar política de Estado, subsidiando a qualidade, ao se regulamentar pelo sistema com todos os níveis de ensino. A referência é o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), à luz de novos modos de avaliação e regulação, pela construção de medidas de controle e a transformação na organização da educação.

Palavras-chave: Sinaes. Política de avaliação. Educação superior. Qualidade.

Introdução

A qualidade da educação tem se constituído, nos últimos tempos, em tema central do debate político e pedagógico. Sua base está ancorada em medidas diversas de caráter político e legal que têm afetado a gestão da educação. É nesse contexto que se insere a política de avaliação, quando, a partir dos seus resultados, se promovem medidas de natureza política e administrativa que acabam

* Doutoranda em Educação. Professora da Faculdade de Saúde da Universidade de Brasília (UnB). Membro da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) e da Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA). Diretora de Avaliação da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). Coordena a implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), do Sistema Arcu-Sul e do Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos expedidos por instituições de educação superior estrangeiras (Revalida). Brasília/DF, Brasil. *E-mail:* claudia.griboski@inep.gov.br.

** Doutoranda em Ciências e Tecnologias da Saúde. Coordenadora-geral de Avaliação dos Cursos de Graduação e IES, onde coordena a avaliação in loco para cursos e instituições do Brasil pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e a avaliação para acreditação de cursos do Sistema Arcu-Sul no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Brasília/DF, Brasil. *E-mail:* suzana.funghetto@inep.gov.br.

por interferir e alterar os modos de regulação dos sistemas de educação. Diga-se de passagem que a depender do modelo de avaliação adotado no país – voltado ao propósito de promover melhorias no processo educacional ou a serviço do controle do Estado sobre as instituições – essas medidas podem ocasionar um fortalecimento das ações da gestão ou indicar um viés de substituição do poder público pelo privado justificado por técnicas de desburocratização e ineficiência do Estado. Segundo Barroso (2005), essas medidas podem ser orientadas

[...] por imperativos de natureza política, de acordo com projetos neoliberais e neoconservadores, com o fim de ‘libertar a sociedade civil’ do controle do Estado (privatização), ou mesmo de natureza filosófica e cultural (promover a participação comunitária, adaptar ao local) e de natureza pedagógica (centrar o ensino nos alunos e suas características específicas). (p. 725).

Nessa perspectiva, aponta-se que o modo de condução da política de avaliação, seja pelo lugar de destaque que ocupa nas políticas públicas do País ou mesmo pelo “não lugar” nessas políticas, pode estar vinculado a um projeto conservador, com a finalidade de promover o controle do Estado no desenvolvimento da educação. Mesmo quando aborda a característica cultural, pode estar associando a participação da comunidade escolar apenas ao ajustamento da população às condições locais, desconsiderando a possibilidade de emancipação dos sujeitos e construção social. No âmbito pedagógico, aponta a centralidade no desempenho dos estudantes como resultado do ensino, distanciando o processo de ensino e aprendizagem do projeto pedagógico e de sua intrínseca relação com fatores internos e externos à instituição, que podem facilitar ou prejudicar o desenvolvimento do processo educacional.

Este artigo analisa o sentido do processo de avaliação nas políticas de gestão da educação, à luz da construção do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), em 2004, e suas implicações para a qualidade da educação. Na primeira parte, explicitam-se as medidas legais que orientam a realização da avaliação e a implantação do Sinaes, tomando-se como referência o Plano Nacional de Educação (PNE) e os conceitos de avaliação e regulação que perpassam essa construção.

Na segunda parte, toma-se como referência o Sinaes e a emergência de novos modos de avaliação e de regulação. Destacam-se, nesse sentido, as principais convergências e divergências nesse domínio. Apresenta-se o sentido dessas medidas e as possíveis transformações na organização da educação. Questiona-se o papel da avaliação na regulação da educação e a sua compreensão como política de Estado, que subsidie a melhoria da qualidade e se empenhe na ampliação do acesso e na formação para o desenvolvimento pessoal e profissional na população.

Os marcos da avaliação e da regulação

Na Constituição Federal, foram instituídos princípios para o controle e a garantia da qualidade da educação, definindo o dever do Estado em estabelecer um Plano Nacional de Educação e articular o Sistema Nacional de Educação.

Segundo Bonamino e Sousa (2012), a análise dos desenhos das avaliações em andamento, para dar consequência ao estabelecido no marco legal, leva a que se identifiquem três gerações de avaliações da educação em larga escala:

A primeira geração enfatiza a avaliação com caráter diagnóstico da qualidade da educação ofertada no Brasil, sem atribuição de consequências diretas para as escolas e para o currículo. [...] Avaliações de segunda geração, por sua vez, contemplam, além da divulgação pública, a devolução dos resultados para as escolas, sem estabelecer consequências materiais. [...] Avaliações de terceira geração são aquelas que referenciam políticas de responsabilização forte ou *high stakes*, contemplando sanções ou recompensas em decorrência dos resultados de alunos e escolas. (p. 375).

Embora com objetivos distintos, as iniciativas de avaliação, independentemente do grau de descentralização ou centralização das formas de regulação, associam-se à promoção da qualidade da educação, estabelecendo novos parâmetros de gestão dos sistemas educacionais.

Na perspectiva das três gerações citadas, tem-se na educação básica um conjunto de avaliações vista, pelos sistemas educacionais, de forma isolada e muitas vezes desarticulada, entretanto com finalidades próprias e inerentes a cada processo avaliativo.

Com relação à avaliação na educação básica, destacam-se: i) o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), com a finalidade de subsidiar, a partir dos resultados dos alunos, políticas de responsabilização com consequências para as instituições; ii) a Prova Brasil, fundamentada no princípio de que o conhecimento dos resultados da avaliação favorece a mobilização das equipes escolares para a melhoria da educação; e iii) o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que, como um indicador de qualidade, é calculado com base na taxa de rendimento escolar (aprovação e evasão) e no desempenho dos alunos no Saeb e na Prova Brasil. Esse último, o Ideb, referencia as políticas e tem forte responsabilização da gestão, contemplando, no âmbito de cada uma das esferas (municipal, estadual e federal), sanções ou recompensas, em decorrência dos resultados de alunos e escolas.

Essas experiências de avaliação educacional afirmam a necessidade de se constituir um sistema nacional de avaliação que garanta a qualidade em todos os níveis de ensino e sirva de orientação para a formulação das políticas referentes a todo o sistema educacional. Entretanto, na educação básica, com todas as dimensões territoriais

que podem dificultar o acompanhamento da qualidade pelas políticas de Estado, e considerando-se, ainda, o regime de organização descentralizada em colaboração com estados e municípios e uma população de 50.545.050 estudantes matriculados (INEP, 2013), nota-se que essa situação não foi suficiente para o estabelecimento de um marco legal que induzisse à criação de um sistema nacional de avaliação da Educação Básica (BRASIL, 2013).

Diferentemente da realidade da educação básica, a educação superior, composta por um conjunto complexo e diversificado de instituições públicas e privadas, com diferentes organizações acadêmicas e normatização formalizada na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394 (BRASIL, 1996), constituiu, em 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), expresso pela Lei nº 10.861, de 2004. Essas referências estão consolidadas na Constituição Federal de 1988, que afirma o dever do Estado em realizar a avaliação da qualidade da educação ofertada pelas instituições de ensino superior (IES) públicas e privadas. O art. 9º da LDBEN explicita a finalidade da avaliação do sistema educacional brasileiro e as atribuições da União:

VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VIII – assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX – autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. (BRASIL, 1996).

Na sequência das disposições legais sobre avaliação, o PNE, instituído pela Lei nº 10.172, de 2001, em relação à educação superior, define no artigo 4º: “A União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação.” (BRASIL, 2001).

Esses dispositivos ratificam as competências da União expressas na Constituição Federal (BRASIL, 1988), a partir da compreensão do direito à educação como um direito social. Com a institucionalização do processo de avaliação, uma nova dinâmica é implementada na educação superior, com sucessivos ciclos avaliativos, integrando os processos de avaliação.

Nessa concepção sistêmica, o Sinaes apresenta como princípios norteadores: a responsabilidade social da educação superior; o reconhecimento da diversidade do sistema; o respeito à identidade institucional; a globalidade da instituição e uso articulado de um conjunto de indicadores; a legitimidade técnica, ética e política; a

continuidade do processo avaliativo como instrumento de política educacional para cada instituição e o sistema de educação superior em seu conjunto; o compromisso com a finalidade construtiva e formativa da avaliação; a publicidade de todos os procedimentos, dados e resultados (INEP, 2009).

A apresentação do conjunto dos resultados de instituições, cursos e estudantes e a criação de referenciais para a avaliação marcam um momento de avanços na avaliação da educação superior rumo à construção da cultura de avaliação na graduação (DIAS SOBRINHO, 2009; DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2013; RISTOFF; GIOLO, 2006; SCHMITZ; ARGOLLO; TENÓRIO, 2009; SPELLER; ROBL; MENEGHEL, 2012).

Para regulamentar o Sinaes, o Decreto nº 5.773, de 2006, dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de IES e cursos superiores de graduação no sistema federal de ensino, garantindo que essas três funções se tornariam interligadas. Dessa forma, os resultados das avaliações do Sinaes se confirmam como subsídios para a regulação na emissão dos atos autorizativos de credenciamento e recredenciamento institucional e autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação (INEP, 2009).

Em 2007, foi instituído pela Portaria Normativa nº 40 o e-MEC, um sistema eletrônico com o objetivo de dar transparência ao fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior, no sistema federal de educação. Essa portaria teve nova redação em alguns artigos e foi consolidada em dezembro de 2010, acrescentando-se novos elementos que não faziam parte do sistema eletrônico, a exemplo da gestão do Banco Nacional de Avaliadores do Sinaes (BASis)¹.

Uma das finalidades do Sinaes é a orientação da expansão da oferta, que vem se caracterizando pela crescente ampliação de matrículas decorrentes também do incentivo à democratização do acesso. Entre essas políticas públicas, destacam-se: os processos de interiorização; o fortalecimento da educação tecnológica; o estímulo à modalidade a distância; o fomento aos programas de inclusão e ações afirmativas; o compromisso com a formação de professores da educação básica; o financiamento estudantil (Programa Universidade para Todos [ProUni²] – e Fundo de Financiamento Estudantil [Fies³]) e de políticas para o desenvolvimento das próprias instituições (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais [Reuni⁴]); e o aumento de vagas na rede pública.

A análise e a discussão sobre o sistema de avaliação podem oportunizar, ainda, aos diferentes atores sociais, uma reflexão fundamental acerca da função social da educação superior, bem como dos limites entre a garantia de identidade institucional e de um patamar básico de qualidade, refletindo e antecipando novas funções e identidades das IES na sociedade contemporânea (DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2013).

A Tabela 1 mostra a evolução do crescimento das instituições, cursos e matrículas na educação superior e revela a estabilidade no número de instituições a partir de 2008 e o crescimento significativo no número de cursos e matrículas. Espera-se que essa expansão, à luz do Sinaes, tenha ocorrido de acordo com a qualidade estabelecida pelo sistema, já que a avaliação subsidia a criação de novos cursos nas instituições já credenciadas.

Tabela 1 – Evolução das IES, cursos e matrículas na educação superior Brasil (1990-2011)

Ano	IES	% de Crescimento	Cursos	% de Crescimento	Matrículas	% de Crescimento
1990	918	-	4.712	-	1.540.080	-
1995	894	0,26	6.252	32,6	1.759.703	1,14
2000	1.180	31,9	10.585	52,1	2.694.245	53,1
2005	2.165	86,0	20.407	92,7	4.453.156	65,2
2008	2.252	4,01	24.709	21,0	5.080.056	14,0
2009	2.314	2,8	28.671	16,0	5.954.021	17
2010	2.377	2,7	29.507	2,9	6.379.299	7
2011	2.365	-0,5	30.420	3,0	6.739.689	5,64

Fonte: Inep (2011).

Mesmo com essa expansão, o Brasil ainda precisa avançar na meta de crescimento do número de matrículas na educação superior. O PNE, considerando os objetivos estabelecidos e a realidade de outros países⁵, estabeleceu a meta de crescimento de 33% das matrículas até 2020.

Configurando-se o cenário da qualidade da educação, o PNE 2001-2010 estabeleceu a meta de criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e o PNE 2011-2020 se prepara para orientar a garantia da sua implementação como suporte para a melhoria da qualidade e verificação do alcance dos objetivos da educação superior expressos no plano.

Entre as metas do PNE para o decênio 2011-2020 referentes à educação superior, está a elevação da taxa bruta de matrícula nesse nível de ensino para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, buscando assegurar a elevação da qualidade da educação superior. A Meta 13: “Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para 75%, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, 35% doutores” (BRASIL, 2010b), expressa que uma das medidas para a garantia da qualidade é a ampliação da qualificação de mestres e doutores nas instituições de educação superior.

A partir da função indutora de qualidade, o Sinaes já colocou em pauta essa meta do PNE na construção dos indicadores do instrumento de avaliação de cursos. O indicador referente à titulação docente foi reformulado para atender à perspectiva de alcance das metas do PNE e, para se alcançar a nota máxima 5, a instituição terá que ter um quadro docente de 35% de doutores, tal como estabelece o PNE. Portanto, espera-se que, até 2020, as instituições possam se organizar para promover melhorias na formação do quadro docente dos seus cursos de graduação. Dessa forma, também devem ser analisadas as demais metas do PNE, acompanhando, por meio do Sinaes, a sua evolução no período de vigência do plano.

É fato, portanto, que as medidas legais para a implantação do Sinaes contribuíram para o desenvolvimento do sistema educacional. Registra-se a referência importante do PNE e a vontade política para tal constituição. Os limites para sua evolução são demarcados pela orientação dos conceitos de avaliação e regulação, que podem se alterar a depender da forma de gestão do sistema educacional.

O Sinaes, próximo a completar dez anos de implementação, tem se destacado pelo caráter intrínseco de promover um diagnóstico da situação da educação superior e de orientar melhorias no processo pedagógico e administrativo, caracterizado pelo conceito de avaliação com papel formativo e emancipatório pela oportunidade de induzir qualidade, respeitando a liberdade e a autonomia institucional na construção do plano de desenvolvimento institucional e projetos pedagógicos de cursos.

Nesse contexto, compreende-se o Sinaes como uma política de Estado. Entretanto, muitas são as influências percebidas na relação da avaliação com a regulação. O uso dos resultados da avaliação ou o não uso desses resultados podem revelar que estamos diante de duas políticas. A primeira, do Sinaes como política de Estado, e, a segunda, da regulação como política de governo, o que altera a forma de uso dos resultados a depender do rigor e controle que se quer estabelecer em determinada gestão.

Os modos de avaliação e de regulação

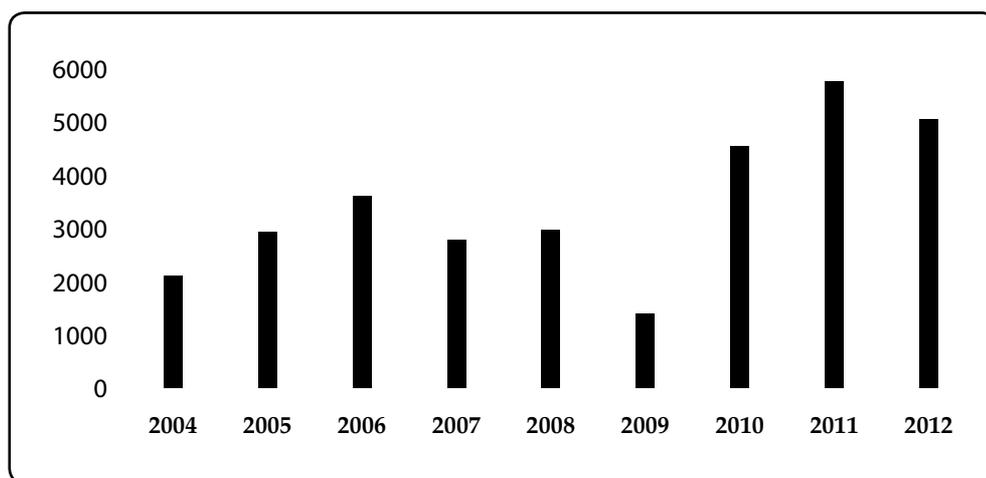
Ao sistema educacional compete responder aos diferentes contextos políticos, culturais e sociais por meio de políticas públicas que considerem a diversidade e a participação, num processo contínuo de aprendizagem e desenvolvimento, permeado pela ética e legitimidade (SCHMITZ; ARGOLLO; TENÓRIO, 2009).

A partir da LDBEN, de 1996, os processos de avaliação tiveram maior ênfase na construção da política pública, sendo uma atribuição e responsabilidade do Estado a qualidade da educação. Os processos avaliativos passaram a ser realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), tendo sido incrementados e redimensionados (SPELLER; ROBL; MENEGHEL, 2012).

Os principais instrumentos que compõem o Sinaes, atentos às distintas dimensões complementares da avaliação da educação superior, são a avaliação institucional, que compreende três momentos distintos: a autoavaliação⁶ e a avaliação externa; a Avaliação de Cursos de Graduação (ACG), que visa a “identificar as condições de ensino oferecido aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica” (p. 153); e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), que busca mensurar os conhecimentos dos estudantes acerca de conteúdos programáticos, competências e habilidades (INEP, 2009).

O histórico dos processos de avaliação do Sinaes realizados pelo Inep⁷ demonstram evolução e permanente busca do órgão para adquirir competência e expertise na área da avaliação. Em 2004, ano de início do Sinaes, foram realizadas 1.919 avaliações in loco e em 2005 foram 2.649 avaliações. Em 2006 e 2007, ainda de forma moderada, foram realizadas 3.246 e 2.500 avaliações, respectivamente. Em 2008 e 2009, o número de avaliações foi de 2.709 e 1.250, ainda não respondendo à necessidade do fluxo avaliativo em correspondência com o número de cursos de graduação e instituições em atividade no País. A partir de 2010, o sistema teve seu pico de realização de avaliações, alcançando 4.100 avaliações e manteve essa meta em 2011 e 2012, realizando 5.209 e 4.560, respectivamente. O número de avaliações in loco realizadas pelo Sinaes no período de 2004 a 2012 alcançou um total de 28.139 cursos e instituições. Do total, 25.017 são avaliações de cursos e 3.122, institucionais. A Figura 1 apresenta o total das avaliações in loco realizadas por ano no período de 2004 a 2012.

Figura 1 – Total de avaliações in loco realizadas no período de 2004 a 2012



Fonte: Brasil (2013).

Além da avaliação *in loco*, o Sinaes prevê a avaliação dos cursos por meio da avaliação de desempenho dos estudantes, entendida como componente curricular obrigatório aos cursos de graduação.

Com esse formato, assegura-se a pesquisa e a avaliação para fins de orientar a expansão da oferta e garantir a qualidade. O Enade é aplicado periodicamente aos estudantes de todos os cursos de graduação, inscrevendo no histórico escolar do estudante a situação regular em relação a essa obrigação, atestada pela sua efetiva participação ou, quando for o caso, dispensa oficial pelo Ministério da Educação.

Seus resultados, disponibilizados na forma de relatórios, produzem dados por instituição de educação superior, categoria administrativa, organização acadêmica, município, estado, região geográfica e Brasil. Assim, constituem-se referenciais para a definição de ações voltadas à melhoria da qualidade dos cursos de graduação por parte de professores, técnicos, dirigentes e autoridades educacionais.

O Enade é desenvolvido com o apoio técnico de comissões assessoras de áreas, compostas por especialistas de notório saber, responsáveis pela determinação das competências, conhecimentos, saberes e habilidades a serem avaliados e todas as especificações necessárias à elaboração da prova a ser aplicada pelo Enade.

A avaliação da educação superior, realizada por meio do Enade, compreende o ciclo avaliativo definido pela realização periódica de avaliação de instituições e cursos superiores, com base nas avaliações trienais de desempenho de estudantes.

O calendário do ciclo avaliativo para as áreas observa as seguintes referências: a) Ano I – saúde, ciências agrárias e áreas afins; b) Ano II – ciências exatas, licenciaturas e áreas afins; e c) Ano III – ciências sociais aplicadas, ciências humanas e áreas afins. O calendário para os eixos tecnológicos segue as áreas definidas para os cursos de graduação: a) Ano I – ambiente e saúde, produção alimentícia, recursos naturais, militar e segurança; b) Ano II – controle e processos industriais, informação e comunicação, infraestrutura e produção industrial; e c) Ano III – gestão e negócios, apoio escolar, hospitalidade e lazer, produção cultural e design (BRASIL, 2010a).

Nesse processo, totalizam-se, de 2004 a 2012, 80 áreas avaliadas, distribuídas em cada ciclo avaliativo. Tem-se, portanto, que no primeiro ciclo avaliativo (2004-2006) foram avaliados pelo Enade 13.396 cursos e 804.676 estudantes, no segundo ciclo avaliativo (2007-2009), 17.371 cursos e 1.374.449 estudantes, e no terceiro ciclo (2010-2012), 20.323 cursos e 1.183.798 estudantes.

Para a análise desse quantitativo, sob a ótica da expansão e crescimento do sistema educacional, é preciso lembrar-se de mudanças estabelecidas na definição do exame, tais como: i) até 2008, admitia-se uma amostra de estudantes ingressantes e concluintes para participação no exame; ii) a partir de 2009, o exame passou a ser censitário; e iii) a partir de 2011, a prova passou a ser aplicada somente aos concluintes. Feitas essas observações, percebe-se que aumenta significativamente em cada ciclo o

número de cursos avaliados. O crescimento no número de cursos no segundo ciclo é de 7,71% em relação ao primeiro e de 1,7% do terceiro em relação ao segundo ciclo avaliativo do Sinaes.

A proposição de avaliar a educação superior de forma sistêmica representa a possibilidade de orientação da gestão pública, seja na esfera estatal ou no âmbito das próprias instituições, e tem na avaliação um referencial pedagógico e administrativo para dar suporte às mudanças nos planos, missão, atitudes e responsabilidade social.

Nessa direção, a política de avaliação proposta pelo Sinaes pretende assegurar, no País, a qualidade acadêmica das instituições e a consolidação de um sistema de educação superior com alto valor científico e social. Por isso, para o cumprimento das metas expressas no PNE, surge a necessidade de entendimento da avaliação como instrumento que servirá para o reconhecimento da diversidade do sistema e a qualidade atribuída à educação superior.

As avaliações realizadas pelo Sinaes trazem à tona assimetrias regionais e institucionais, mas, independentemente da natureza administrativa, permanece a preocupação com o estabelecimento de critérios e procedimentos avaliativos capazes de assegurar, diante da necessária expansão da educação superior, a qualidade das atividades e dos processos formativos das instituições.

Entre os desafios da avaliação, para a próxima década, está a instalação de políticas de promoção de qualidade que permitam avançar na organização de um efetivo sistema nacional, que articule a avaliação, regulação e supervisão com as metas previstas no PNE, além de propiciar a interação com outros países, por meio de critérios internacionais de qualidade.

É nesse sentido que se coloca a emergência de novos modos de avaliação e de regulação. O Sinaes, instituído nacionalmente, deve avaliar com pressupostos indutores de qualidade, e a política regulatória deve considerar a trajetória institucional e os compromissos assumidos no projeto pedagógico e em sua implementação com base nas avaliações realizadas. Se for para mudar, é preciso saber: o que, como e por que é preciso mudar. Nessa ótica, as instituições avançariam em um projeto coletivo de educação superior e a gestão estatal, a partir do panorama da educação superior, traçaria um planejamento para o alcance das metas de desenvolvimento da educação superior, associado aos objetivos e finalidades do PNE.

As convergências se apresentam quando a regulação pauta a avaliação para fins de estabelecer as suas ações, entretanto, as divergências podem aparecer, dependendo da forma e do uso da avaliação pela regulação. O Sinaes prevê a existência de elementos integrados na avaliação (estudantes, cursos e instituições). Possíveis divergências podem aparecer sempre que os resultados da avaliação dos elementos que compõem o Sinaes são utilizados de forma desarticulada, em dissonância com os seus princípios e diretrizes.

Volta-se, portanto, aos pressupostos legais que constituem o Sinaes: o incentivo a novas práticas e possíveis transformações na organização da educação, com vistas à ampliação do acesso e à garantia da qualidade na formação dos estudantes.

Considerações finais

A implementação e a operacionalização do Sinaes, nestes dez anos, cumpriram as premissas legais, tendo como foco uma política de indução da qualidade na educação superior. Ao avaliar de forma sistêmica, com indicadores de qualidade estabelecidos e aprovados pela comunidade acadêmica em fóruns e audiências públicas, as avaliações que compõem o Sinaes devem ser observadas pelo seu conjunto, com critérios de verificação da qualidade dos cursos, instituições e desempenho dos estudantes.

O respeito à diversidade das instituições, expresso no plano de desenvolvimento institucional e nos projetos pedagógicos dos cursos, deve ser construído a partir de um contexto educacional que respeite a pluralidade de ideias e concepções pedagógicas e conforme as metas estabelecidas no PNE. As diretrizes curriculares nacionais, importantes condutores no processo de formação dos estudantes, são verificadas tanto na avaliação in loco dos cursos, na organização didático-pedagógica, quanto no exame de desempenho dos estudantes, pelas matrizes das provas.

Ao ser verificada e aferida de forma global e sistêmica por diferentes atores (gestores, professores, alunos, avaliadores e sociedade civil), a avaliação torna-se importante ferramenta de gestão pública estatal e no âmbito das próprias instituições, buscando assegurar a qualidade acadêmica e a consolidação de um sistema de educação superior no País.

Como os resultados da avaliação são referenciais básicos para a regulação, a política regulatória deverá ser enfocada de acordo com a premissa do Sinaes: “como modo de articulação e coordenação de ações – de governação – e não, apenas, como dispositivo de controle.” (DUARTE; SANTOS, 2012, p. 79).

Um dos maiores desafios para o Sinaes na próxima década, a partir do PNE, é a apropriação de uma política que tenha como foco o conjunto do sistema e não apenas uma parte dele. Essa política deverá consolidar as ações desenvolvidas nestes dez anos do Sinaes, respeitando o estímulo aos programas de internacionalização e de integração internacional.

A análise de indicadores para a educação superior no Brasil na última década, bem como os documentos que foram utilizados para a construção do PNE 2011-2020, aponta não só a quantidade, mas também a complexidade dos desafios, especialmente em relação à política de expansão de vagas, e a promoção da qualidade, para ampliação da democratização do ensino, considerando as tendências de internacionalização da educação, de educação a distância, de diversificação institucional e de articulação com a educação básica (SPELLER; ROBL; MENEGHEL, 2012).

Debater a experiência brasileira acerca de um sistema de avaliação para a educação superior e a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica com certeza incrementará a qualidade com base em referenciais conceituais e políticos que privilegiem a qualidade acadêmica nesses níveis de ensino.

Em síntese, um dos maiores desafios da educação superior brasileira é a realização contínua da meta-avaliação do Sinaes, atenta para as características do sistema nacional com múltiplos papéis e funções locais, regionais, nacionais e internacionais.

Ao mesmo tempo, essa política de avaliação, extensiva a todos os níveis de ensino, criando-se também o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, a partir da experiência do já instituído na educação superior (o Sinaes), contribuirá para a visão de um sistema educacional articulado. Essa proposição contribui para o desenvolvimento do projeto educacional da Nação, com expansão e garantia de boa formação profissional, respeito à diversidade e identidade das instituições, sustentabilidade e inclusão social e acesso à educação de qualidade.

Notas

- 1 “As comissões de avaliação in loco de instituições serão compostas por três avaliadores e as de curso, por dois avaliadores, sorteados pelo sistema e-MEC dentre os integrantes do Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior[Basis].” (BRASIL, 2010a).
- 2 Programa do Ministério da Educação, criado em 2004, que concede *bolsas de estudo integrais e parciais (50%) em instituições privadas de ensino superior*, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros, sem diploma de nível superior.
- 3 Programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas. Podem recorrer ao financiamento os estudantes matriculados em cursos superiores que tenham avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.
- 4 O programa do Ministério da Educação tem como principal objetivo ampliar o acesso e a permanência na educação superior, criando condições para que as universidades federais promovam a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior. As ações do programa contemplam o aumento de vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas que têm o propósito de diminuir as desigualdades sociais no País.
- 5 Na América Latina, em países como a Argentina, esse índice de matrículas, na população de 18 a 24 anos é de 45%, na Venezuela é de 60% e no Chile é cerca de 47%. No Japão, esse percentual é de 90%, na Bélgica, 80%, na França, 79%, em Portugal, 66%, na República Checa, 63%, na Hungria, 62%, na Suécia, 61%, na Coreia do Sul, 60%, na Grécia, 56%, e na Nova Zelândia, 50%.
- 6 Na concepção do Sinaes, a autoavaliação se constitui como um movimento interno de avaliação da instituição e de seus cursos e se insere como um componente importante para o entendimento da política de avaliação.
- 7 A consulta das avaliações pode ser realizada no Sistema Integrado de Monitoramento (Simec), no Painel de Execução e Controle do Ministério da Educação (<http://simec.mec.gov.br/painel>).

Referências

BARROSO, João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996.

_____. 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, DF, 10 jan. 2001.

_____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abr. 2004.

_____. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 maio 2006.

_____. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007. Consolidada em 29 de dezembro de 2010. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (BASis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 dez. 2010a.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.035**, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010b.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Simec – Painel de Execução e Controle do Ministério da Educação**. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/painel>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes. **Avaliação**, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

DOURADO, L. F.; CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. **A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão**. Disponível em: www.anped.org.br/reunioes/24/T0598433752239.DOC. Acesso em: 13 de jul. 2013.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; SANTOS, Maria Rosemary Soares dos. Avaliação das políticas em educação: a coordenação sistêmica pela União. **Revista Retratos da Escola**, v. 6, n. 10, p. 79-93, jan./jun. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação**. 5. ed. Brasília, DF: Inep, 2009.

_____. **Censo da educação superior**. Brasília, DF: Inep, 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 14 jul. 2013.

_____. **Sinopse estatística da educação básica – 2012**. Brasília, DF: Inep, 2012. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 21 maio 2013.

RISTOFF, Dilvo; GIOLO, Jaime. O Sinaes como Sistema. **RBPG**, v. 3, n. 6, p. 193-213, dez. 2006.

SCHMITZ, Heike; ARGOLLO, Rivailda Silveira Nunes de; TENÓRIO, Robinson Moreira. Governança e gestão num sistema de avaliação da educação superior. In: TENÓRIO, Robinson Moreira; VIEIRA, Marcos Antônio (Orgs.). **Avaliação e sociedade: a negociação como caminho**. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 21-43.

SPELLER, Paulo; ROBL, Fabiane; MENEGHEL, Stela Maria (Orgs.). **Desafios e perspectivas da educação superior brasileira para a próxima década**. Brasília, DF: UNESCO/CNE/MEC, 2012.

Recebido em julho de 2013 e aprovado em julho de 2013

Sinaes and the quality of education

ABSTRACT: This paper analyzes the meaning of assessment in educational management policies. It explicates the legislation and the importance of assessment becoming a state policy, which enhances quality, when regulated by the system across all levels of education. The National Education Plan (NEP) and the National System for the Assessment of Higher Education (Sinaes) are used as a reference, in the light of new ways of assessing and regulating, in order to set up control measures and transform educational organization.

Keywords: Sinaes. Assessment policy. Higher education. Quality.

Le Sinaes et la qualité de l'éducation

RÉSUMÉ: Cet article analyse le sens de l'évaluation dans les politiques de gestion de l'éducation, en explicitant la législation et l'importance d'un procédé d'évaluation relevant d'une politique d'État, assurant ainsi la qualité par une réglementation du système à tous les niveaux de l'enseignement. Les références sont le Plan National d'Éducation (PNE) et le Système National d'Évaluation de l'Enseignement Supérieur (Sinaes), à la lumière des nouveaux modes d'évaluation et de réglementation, pour la construction de moyens de contrôle et la transformation de l'organisation de l'éducation.

Mots-clés Sinaes. Politique d'Évaluation. Enseignement Supérieur. Qualité.

O Sinaes y la calidad de la educación

RESUMEN: El artículo analiza el sentido de la evaluación en las políticas de gestión de la educación, explicitando la legislación y la importancia del proceso de evaluación tornarse política de Estado, subsidiando la calidad al reglamentarse por el sistema, con todos los niveles de enseñanza. La referencia es el Plano Nacional de Educación (PNE) y el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Sinaes), a la luz de nuevos modos de evaluación y regulación, por la construcción de medidas de control y la transformación en la organización de la educación.

Palabras clave: Sinaes. Política de evaluación. Educación superior. Calidad.