

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ

CINTHIA SAYURI GOTO

**SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO PARA O ENSINO SUPERIOR (SINAES):
ANALISANDO SUA TRAJETÓRIA**

MARINGÁ

2011

CINTHIA SAYURI GOTO

**SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO PARA O ENSINO SUPERIOR (SINAES):
ANALISANDO SUA TRAJETÓRIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a Universidade Estadual de Maringá como requisito para Graduação em Pedagogia.

Orientadora: Prof. Ms. Natalina Francisca Mezzari Lopes.

Co-orientadora: Prof. Ms. Eliana Cláudia Navarro Koepsel.

MARINGÁ

2011

FOLHA DE APROVAÇÃO

Cinthia Sayuri Goto

Sistema Nacional de Avaliação para o Ensino Superior (SINAES): analisando sua trajetória.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Estadual de Maringá como
requisito para Graduação em Pedagogia.

Trabalho defendida e aprovado em ___/___/___.

Banca Examinadora

Prof. Ms. Natalina Francisca Mezzari Lopes.

Instituição: Universidade Estadual de Maringá. Assinatura: _____

Prof. Ms. Sandra Regina Cassol Carbello.

Instituição: Universidade Estadual de Maringá. Assinatura: _____

Prof. Ms. Maria Eunice França Volsi

Instituição: Universidade Estadual de Maringá. Assinatura: _____

SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO PARA O ENSINO SUPERIOR (SINAES): ANALISANDO SUA TRAJETÓRIA¹

Cinthia Sayuri Goto²

Resumo

Este trabalho versa sobre o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES). A interrogação interposta nesta pesquisa refere-se à trajetória histórica da avaliação da instituição de ensino superior. São tomadas para análise as determinações legais de avaliação instituída, a saber: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9394/96; a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que é o parâmetro legal que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); e a Portaria Normativa nº 2.051, de 9 de julho de 2004, que regulamenta os procedimentos de avaliação do SINAES. Ao buscar um diálogo crítico com as fontes, problematizando os dados à luz da literatura pertinente, conclui-se que, no sistema de avaliação implantado no Brasil desde o ano de 2004, ainda que se observem avanços em relação aos mecanismos de avaliação instituídos anteriormente, prevalecem os indicadores que privilegiam a perspectiva regulatória e quantitativa de avaliação.

Palavras-chave: Ensino Superior. Avaliação. SINAES.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho versa sobre o Sistema Nacional de Avaliação para o Ensino Superior (SINAES). O SINAES é um sistema avaliativo criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que possui três eixos principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. Conta também com instrumentos complementares, tais como: autoavaliação, avaliação externa, Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE³), avaliação dos cursos de graduação e instrumentos de informação. A coordenação e supervisão dos instrumentos avaliativos são de responsabilidade da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

¹ Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial de formação do Curso de Graduação em Pedagogia da Universidade Estadual de Maringá (UEM), no ano de 2011.

² Acadêmica do 4º ano do Curso de Pedagogia – UEM.

³ O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) é um dos instrumentos usados para produzir indicadores de qualidade das instituições avaliadas pelo SINAES. O sistema ainda avalia os cursos de graduação periodicamente, devido à exigência legal para os cursos no país. Assim, os cursos de educação superior passam por três tipos de avaliação: para autorização, para reconhecimento e para renovação de reconhecimento.

Educacionais Anísio Teixeira (INEP) fica responsável pela operacionalização do sistema de avaliação do ensino superior no país.

A interrogação interposta nesta pesquisa refere-se à trajetória histórica da avaliação da instituição de ensino superior. São tomadas para análise as determinações legais de avaliação instituída, a saber: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9394/96; a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que é o parâmetro legal que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); e a Portaria Normativa nº 2.051, de 9 de julho de 2004, que regulamenta os procedimentos de avaliação do SINAES.

O debate acerca da temática é bastante controverso, devido à complexidade que este assunto apresenta, pelo significado das práticas instituídas, que, ao lado de alguns avanços em relação aos mecanismos de avaliação instituídos anteriormente, persistem na predominância dos indicadores que privilegiam a perspectiva regulatória e quantitativa de avaliação.

Entendemos que a apreensão do objeto em estudo pressupõe estabelecer vinculações com o lugar histórico e com as condições específicas da vida material e política nas quais se estabeleceu e se originou. Nesse sentido, os autores aqui tomados contribuem para a análise proposta.

Em relação à estrutura, este texto encontra-se organizado em seções. Na primeira, busca quais os processos de avaliação antecedentes ao SINAES, sem perder de vista as vinculações com o lugar histórico, com as condições específicas da vida material e política nas quais se estabeleceu e se originou. Na sequência, é apresentada a constituição legal atual de avaliação do ensino superior no Brasil. Na seção seguinte, explicita-se o debate acerca do tema. Por fim, são tecidas algumas considerações.

2 PROCESSOS DE AVALIAÇÃO ANTECEDENTES AO SINAES

Embora o sistema de avaliação apresente-se como algo novo na política educacional brasileira, o debate acerca da temática da avaliação do ensino superior ocorre desde a década de 1950, época em que as práticas democrático-populistas repercutiam no ensino superior, por meio de questionamentos sobre o projeto da universidade (SGUISSARDI, 1997).

Sobre esse contexto, Dias, Horiguela e Marchelli (2006, p. 437) lembram que a instalação de um governo militar em 1964 acirrou, ainda mais, a crise na educação, ao inserir o país na “funcionalidade múltipla do capitalismo dependente”, que levou o governo, entre outras coisas, a fechar acordos com a *Agency for International Development* (AID), deixando,

assim, a organização do Sistema Educacional Superior sob responsabilidade de técnicos estrangeiros.

Os acordos firmados entre o governo brasileiro e a AID ficaram conhecidos como os acordos MEC/USAID e resultou, em 1966, na publicação do *Plano Atcon*⁴, que previa a implantação do modelo empresarial no sistema universitário e a concentração de esforços para que as Instituições de Ensino Superior (IES) alcançassem sua autonomia e independência. Outro resultado desses acordos foi a elaboração do Relatório da Comissão Meira Mattos, em 1968, ressaltando a necessidade de realizar levantamentos de informações sobre o contexto político, social e econômico do país.

Essas medidas foram encaradas como ações necessárias à reforma do Ensino Superior. Com base na afirmação feita pelo Relatório da Comissão Meira Mattos, o então Departamento de Assuntos Universitários do Ministério da Educação (MEC), hoje Secretaria da educação Superior (SESU), passou a apresentar relatórios anuais sobre a situação do Ensino Superior no país (DIAS; HORIGUELA; MARCHELLI, 2006).

2.1. INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO E PROPOSIÇÕES DE REFORMA DO ENSINO SUPERIOR NO CONTEXTO PÓS-DITADURA

O primeiro programa de avaliação do Ensino Superior no Brasil, intitulado Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), foi oficialmente discutido e aprovado em 1983. Sua metodologia consistia na aplicação de questionários aos docentes, dirigentes universitários e estudantes. Sua criação se deveu à necessidade de “quantificar a qualidade” da educação superior, usando mecanismos de medida da qualificação docente, discente e técnico-administrativa das Instituições de Ensino Superior. Porém, como relata Dias, Horiguela e Marchelli (2006), o PARU só funcionou durante um ano, pois após esse período, ele foi desativado sem produzir nenhum indicativo a partir dos dados coletados.

Em 1985, foi criada a Comissão Nacional para Reformulação do Ensino Superior e, no relatório produzido por essa Comissão, surgiu, pela primeira vez, a questão da “avaliação da qualidade institucional extensível a toda a comunidade universitária” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1985 *apud* DIAS; HORIGUELA; MARCHELLI, 2006, p. 439). Para Dias, Marchelli e Horiguela (2006), o primeiro relatório produzido pela Comissão era desconexo,

⁴ Documento elaborado a partir de estudos realizados pelo consultor americano Rudolph Atcon, a convite da Diretoria do Ensino Superior do MEC, sugerindo a implantação de uma nova estrutura administrativa universitária baseada no modelo empresarial que tem como princípios básicos o rendimento e a eficiência (FAVERO, 2006).

devido à falta de domínio de seus membros com a temática do Ensino Superior, o que resultou na resistência da comunidade acadêmica.

No final do ano de 1985, a Comissão Nacional para Reformulação do Ensino Superior foi destituída e, em 1986, foi criado o Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior (GERES), que “elaborou um anteprojeto de lei propondo uma reformulação no funcionamento do sistema constituído pelas IES federais” (DIAS; HORIGUELA; MARCHELLI, 2006, p. 439). Devido às inúmeras críticas recebidas, o documento foi reeditado, servindo apenas de orientação para a reformulação das políticas gerais do Governo para o Ensino Superior.

O GERES também instigou a discussão entre o governo e as universidades, ao propor novos critérios de avaliação para o credenciamento e o recredenciamento das IES, resultando em polêmicas acerca dos conceitos de autonomia e de avaliação. Dentre os critérios apresentados, estava a avaliação da “responsabilidade social das instituições”, ao passo que lhes proporcionasse maior autonomia.

É importante ressaltar também que o referido grupo representava os organismos financeiros internacionais, que, por sua vez, defendiam a diminuição do papel do Estado nos investimentos públicos destinados à educação. Por isso, a autonomia que se buscava era também financeira, de modo que seria possível diminuir o gasto com tais recursos. Tal constatação pode ser feita com base na afirmação de Dias, Horiguela e Marchelli (2006):

O GERES reproduzia a palavra de ordem efetuada pelos organismos financeiros internacionais, porta-vozes da emergente economia neoliberal restritiva, sobretudo o Banco Mundial, propondo a redução dos investimentos públicos na Educação. (DIAS; HORIGUELA; MARCHELLI, 2006, p. 439)

Desde 1987, muitos eventos para tratar da temática da avaliação do Ensino Superior foram realizados no Brasil, como relata Dias, Horiguela e Marchelli (2006, p. 440). Esses debates defendiam a necessidade da avaliação como prática universitária, pois se acreditava que serviria para tirar “[...] o país do atraso internacional”. Nesse mesmo ano, a Universidade de Brasília (UnB) deu início ao processo interno de autoavaliação, a Universidade Federal do Paraná (UFPR) fez o mesmo em 1988, seguida pela Universidade de São Paulo (USP), até que, em 1991, a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) também realizou sua autoavaliação.

2.2. ANOS 1990: ADAPTAÇÃO DO PAÍS À ECONOMIA GLOBALIZADA, REFORMAS DA EDUCAÇÃO E EXPANSÃO DO ENSINO PRIVADO – OS CAMPOS DE DISPUTA

Seguindo uma ordem instaurada mundialmente, a década de 90 no Brasil foi fortemente marcada pela globalização da economia, bem como pela abertura às políticas neoliberais. Esses foram os princípios que nortearam a organização e gestão do país nesse período.

Segundo Dourado (2002), essa configuração política e econômica tem como características intrínsecas a “exclusão social e sua justificativa ideológica”, resultando em políticas de centralização, de diferenciação e diversificação institucional, bem como na privatização da esfera pública.

O enquadramento da política nacional na lógica neoliberal pressupõe a minimização da atuação do Estado nas políticas sociais, justificada pelo discurso de modernização e racionalização do Estado, em busca de superação de problemas sociais, políticos e econômicos, como desemprego, inflação, entre outros.

De acordo com essa lógica capitalista, a privatização de bens e serviços se apresenta como forma de superar a atuação do Estado assistencialista (DOURADO, 2002). A adesão à política neoliberal causou mudanças na estrutura organizacional e na gestão do Estado, ao passo que priorizava uma administração pública gerencial (PEREIRA, 1998 apud DOURADO, 2002). Nessa nova perspectiva, a administração determina, dentre outras coisas, as atividades exclusivas, que são de oferta exclusiva do Estado, e os serviços não-exclusivos, que são de oferta livre também à iniciativa privada.

Entre os serviços não-exclusivos, estão a educação, a saúde, a cultura e a pesquisa científica. Devido à implementação de novos processos de regulação e gestão, além de novos formatos de privatização da oferta educacional, houve implicações substantivas para o âmbito educacional em relação à organização jurídica das instituições (DOURADO, 2002).

Dessa forma, a educação, de direito social, passa a ser considerada bem de consumo, limitando seu acesso ao poder de compra pelo usuário. As políticas educacionais que se seguiram também tinham essa concepção de educação, porém não de forma explícita. Na Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996b), encontra-se um exemplo claro, como afirma Cunha (2003), pois a nova LDB é bastante vaga em suas definições quanto à autonomia universitária, possibilitando várias interpretações, elemento que, segundo ele, contribuiria para a “sintonia das instituições privadas com o mercado”.

No tocante ao Ensino Superior, o processo de privatização da educação foi ainda mais intenso do que nos demais seguimentos. De acordo com Dourado (2002), tal afirmação é possível, tendo como base o discurso veiculado por meio do documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995), que prevê: privatização desse nível de ensino e garantia de padrões de qualidade; estímulo a novas formas de organização e gestão com vistas a permitir a busca de novas fontes de recursos junto à iniciativa privada; aplicação de recursos públicos em instituições privadas; suspensão de gastos com políticas compensatórias; aumento do número de instituições não-universitárias, entre outras (DOURADO, 2002, p. 240).

Tabela 1. Distribuição percentual e evolução do número de instituições de ensino superior por categoria administrativa no Brasil: 1991 - 2000

Ano	Pública	%	Privada	%
1991	222	24,9	671	75,1
1992	227	25,4	666	74,6
1993	221	25,3	652	74,7
1994	218	25,6	633	74,4
1995	210	23,5	684	76,5
1996	211	22,9	711	77,1
1997	211	23,4	689	76,6
1998	209	21,5	764	78,5
1999	192	17,5	905	82,5
2000	176	14,9	1004	85,1

Fonte: Educação Superior Brasileira 1991-2000: Paraná/Inep.

Como se observa na tabela, ao longo da década de 1990, as instituições privadas de ensino superior aumentaram significativamente, o que se deve, principalmente, à adoção de políticas de ajustamento econômico. Porém, ao observarmos a tabela, constatamos que o aumento do número de instituições não é tão preocupante quanto à diminuição no número de instituições públicas. Não houve apenas a abertura de instituições privadas, mas também o fechamento de instituições públicas e, conseqüentemente, diminuição da oferta de vagas nesse seguimento de ensino.

Considerando que, segundo a Constituição Federal, a educação é um direito dos cidadãos, esta é uma perda inestimável no âmbito social, uma vez que um direito constitucional é transformado em mercadoria.

Dessa forma, fica claro que a adoção de novas políticas educacionais, durante esse período, seguiu os princípios da política neoliberal, colaborando para o enquadramento de todo o seguimento educacional nessa perspectiva. Dourado (2002) lembra que o processo avaliativo da educação superior, como não poderia ser diferente, foi permeado pelo contexto ideológico mais amplo, ocupando espaço central na Reforma que se buscava.

Foi, portanto, a partir da década de 1990, que os órgãos internacionais de financiamento, principalmente o Banco Mundial, passaram a exigir a avaliação do ensino para conceder financiamentos. A concepção que prevalecia nesse contexto era de avaliação como mecanismo de controle em busca de eficiência e produtividade no Ensino Superior (DIAS; Horiguela; Marchelli, 2006).

O ano de 1993 foi marcado pela criação do Comitê Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras, coordenado pelo Departamento de Política do Ensino Superior da SESU. Foi então constituído o Comitê Técnico Assessor, que iria analisar os projetos das universidades.

Nessa organização, o MEC ficou responsável por articular e financiar a avaliação institucional. Foi então que, em 1994, o Banco Mundial apresentou suas diretrizes para concessão de investimentos, dentre elas o incentivo à criação de instituições privadas de Ensino superior e o incentivo às instituições públicas na produção de conhecimentos rentáveis para que, assim, estas alcançassem autonomia financeira (SOBRINHO, 1996 *apud* DIAS; Horiguela; Marchelli, 2006, p. 441).

Nesse contexto, foi criado o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). Nessa configuração, o processo avaliativo começaria pela autoavaliação e seria seguida pela avaliação externa. O intuito declarado era de que todas as IES fossem avaliadas de forma global e que seguissem padrões mínimos estabelecidos para a graduação.

Com esse programa, buscou-se legitimar a cultura avaliativa no país e causar mudanças no ensino brasileiro. Essa configuração teve ampla aceitação das universidades. O responsável pelo processo de avaliação seria a Secretaria de Avaliação de Informação Educacional do MEC (SEDIAE). Os pontos a serem avaliados, segundo essa proposta, abrangem toda a estrutura e o funcionamento das IES, tais como: qualidade do corpo docente, desempenho dos alunos, condições de oferta de vagas, adequação das instalações físicas, organização didático-pedagógica, entre tantas outras, porém o MEC deixou de apoiar a avaliação externa, reduzindo o processo aos objetivos da autoavaliação (DIAS; Horiguela; Marchelli, 2006, p. 440).

A partir de 1995, houve uma rápida expansão do sistema de educação superior, em resposta às diretrizes apresentadas pelo Banco Mundial, pois a expansão aconteceu, principalmente, por via do setor privado, acarretando a duplicação dos cursos e das matrículas (POLIDORI; MARINHO-ARAÚJO; BARREYRO, 2006). Além disso, tal expansão ocorreu devido à sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, nº 9394/96 (BRASIL, 1996b).

Esse movimento de expansão acabou por ocasionar a elaboração de estratégias avaliativas, por meio de decretos e portarias, tais como: Decreto 2026/96; Decreto 3860/01, dentre outros. O Decreto nº 2026 (BRASIL, 1996a) estabeleceu novos procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e das IES. Os principais instrumentos avaliativos foram: o Exame Nacional de Cursos (ENC), que ficou conhecido popularmente como Provão, a Avaliação das Condições de Ensino (ACE) e o processo de avaliação das IES para credenciamento e credenciamento das instituições privadas. Dos procedimentos de avaliação citados, apenas o ENC serviu de indicativo para a elaboração de políticas educativas, sendo que os demais tiveram apenas um papel burocrático nos processos de credenciamento e credenciamento das IES (POLIDORI; MARINHO-ARAÚJO; BARREYRO, 2006, p. 429).

O ENC/Provão foi aplicado aos formandos dos cursos de graduação, entre os anos de 1996 e 2003, buscando avaliar os cursos de graduação. O exame era realizado por meio de uma avaliação periódica anual, que visava aferir as competências e habilidades que se esperava que fossem desenvolvidas no decorrer do curso, bem como os conteúdos considerados essenciais à formação do graduando. A realização da prova era obrigatória, configurando-se como pré-requisito para a obtenção do diploma.

As controvérsias acerca do ENC/Provão foram muitas, pois como afirma Polidori, Marinho-Araújo e Barreyro (2006), os efeitos negativos se sobrepuseram aos positivos. As notas obtidas nas provas serviram como “regulador mercadológico”, funcionando como subsídio para a organização de *rankings* entre as IES. Tais práticas tiveram grande repercussão na mídia, confirmando as críticas feitas ao ENC/Provão. Apenas no ano de sua extinção, na divulgação de seu Relatório Técnico, foi esclarecida a grande polêmica sobre os conceitos atribuídos às IES. Os conceitos variavam de “A” a “E”, porém estes eram relativos de um curso para outro, não dando possibilidade de usá-los como parâmetro de comparação entre os cursos como estava sendo feito.

Em 2001, o Congresso Nacional decretou o Plano Nacional de Educação (PNE) em relação ao ensino superior e o que mais transpareceu nesse plano foi a busca pela ampliação

do número de vagas e o credenciamento de cursos de graduação, deixando em segundo plano a preocupação com as condições de acesso às vagas oferecidas. Seis meses depois, por meio do Decreto nº 3.860/01, foram estabelecidos os novos procedimentos operacionais de avaliação (BRASIL, 2001b), suprimindo as dificuldades encontradas no processo de avaliação estabelecido pelo Decreto anterior, que foi revogado. A nova abordagem da autoavaliação deu origem às Comissões Próprias de Avaliação (CPAs), que deveriam acompanhar, dentre outras coisas, a eficácia dos programas e projetos desenvolvidos pelas IES, assim como a pertinência do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

Em 2003, foi instituída a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA), que fez um levantamento crítico dos programas e instrumentos avaliativos já utilizados para aferir a qualidade do Ensino Superior, chegando à conclusão de que “[...] é a função social da IES que deve ser destacada como medida de sua eficiência” (DIAS; Horiguela; Marchelli, 2006, p. 450). A partir dessa constatação e buscando o aperfeiçoamento dos mecanismos anteriores, foi elaborado o documento “SINAES: bases para uma nova proposta de avaliação da Educação Superior” (BRASIL, 2004b).

Na próxima seção, busca-se averiguar as determinações legais da avaliação instituída: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9394/96, Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que é o parâmetro legal responsável por instituir o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), e a Portaria Normativa nº 2.051, de 9 de julho de 2004, que regulamenta os procedimentos de avaliação do SINAES. Trata-se da explicitação do que está contido na legislação pertinente. Um caminho necessário à compreensão da proposta do sistema de avaliação, o qual não se mostra claro por si só, dependendo, para sua compreensão, dos determinantes políticos e econômicos que aqui tentamos explicitar.

3 AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: SINAES

É a partir de 14 de abril de 2004 que o SINAES deixa de ser uma proposta e passa a ser o novo Sistema de Avaliação do Ensino Superior no Brasil, por meio da Lei nº 10.861 (BRASIL, 2004a). É composto por três partes integradas: avaliação institucional; avaliação dos cursos de graduação e avaliação dos alunos.

Foram instituídos, pela mesma Lei, o SINAES e a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), que é um órgão colegiado responsável por coordenar e supervisionar o Sistema. Por fim, em 9 de julho de 2004, entrou em vigor a Portaria nº 2.051 (BRASIL, 2004c), que regulamentou os procedimentos instituídos pela Lei 10.861/04. A

operacionalização do sistema é de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

É na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996b) que se encontram as primeiras incumbências atribuídas ao Sistema de Avaliação do Ensino Superior. Dessa forma, torna-se necessário iniciar a análise a partir das premissas identificadas nessa Lei. É no Artigo 9º que se encontram as bases para o SINAES, em seu inciso VIII. O referido inciso estabelece, como responsabilidade da União, “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino”.

A lei 10.861, de 14 de abril de 2004, é o parâmetro legal que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), assegurando um processo nacional e articulado de avaliação do Ensino Superior, de modo a consolidar o estabelecido pelo artigo 9º da LDB (BRASIL, 1996b). Isso fica claro quando, em seu Artigo 1º, é apresentado o objetivo de tal lei. O primeiro objetivo apresentado é “[...] assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes [...]” (BRASIL, 2004a).

Polidori, Marinho-Araujo e Barreyro (2006) afirmam que é por meio dessa Lei que se institui um Sistema de avaliação verdadeiramente articulado nacionalmente. O PAIUB também apresentou essa proposta, mas como a adesão das IES era opcional, poucas foram as que se comprometeram a participar desse programa.

Ainda no Art. 1º, parágrafo 1º, são apresentadas as finalidades do SINAES. São finalidades do Sistema:

[...] a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional. (BRASIL, 2004a).

De acordo com o documento, a concepção de avaliação deverá ser formativa. Assim, pressupõe-se como meta a busca por autonomia, como se afirma ao final do referido parágrafo. À primeira vista, identifica-se, nas finalidades estabelecidas, uma preocupação com a avaliação formativa, a qual é apresentada como algo diferente das propostas anteriores, por estas privilegiarem a concepção de avaliação regulatória prevalecente no país até então. No

parágrafo 2º, institui-se que o SINAES deverá ser desenvolvido sob regime de cooperação entre os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal.

O Art. 2º discorre em seus incisos sobre quais são os pontos de avaliação que o SINAES deverá assegurar, reafirmando o exposto no Art. 1º, ao instaurar a participação de toda a comunidade acadêmica e da sociedade civil, por meio de suas representações, no processo avaliativo. Além disso, assegura o caráter público do processo de avaliação e de seus resultados. Em seu parágrafo único, fica estabelecido que os resultados da avaliação sirvam de base para os processos de regulação e supervisão do Ensino Superior, que compreendem as práticas de credenciamento e credenciamento das IES, bem como a autorização, o reconhecimento e a renovação do reconhecimento dos cursos.

O Art. 3º estabelece que a avaliação deve identificar “o perfil e o significado de atuação” das IES, por meio da análise das atividades por elas oferecidas (cursos, programas, projetos), tendo como referencial as diferentes dimensões institucionais. São apresentadas, então, as atividades que devem ser obrigatoriamente analisadas:

- I – a missão e o plano de desenvolvimento institucional;
- II – a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;
- III – a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;
- IV – a comunicação com a sociedade;
- V – as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;
- VI – organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;
- VII – infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;
- VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;
- IX – políticas de atendimento aos estudantes;

X – sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior. (BRASIL, 2004a).

Portanto, constitui avaliação as partes física, filosófica, pedagógica, política, social, dentre tantas outras das IES, a fim de identificar o perfil de cada instituição. No caso das Universidades, a avaliação ainda será complementada com pontuação específica, estabelecida por meio de critérios determinados em regulamento, de acordo com a oferta e o desempenho de programas de pós-graduação, segundo os critérios de avaliação da CAPES⁵.

Para realizar essa etapa do processo avaliativo, é estabelecido, no parágrafo 2º, que serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais são citados apenas a autoavaliação e a avaliação externa *in loco*. Observa-se, portanto, que o processo avaliativo do SINAES engloba as esferas de ensino, pesquisa e extensão, que se configuram como eixos constitutivos do Ensino Superior no país.

O parágrafo 3º do Art. 3º estabelece que a avaliação das instituições deve resultar na aplicação de conceitos às IES. Os conceitos têm uma escala de 5 (cinco) níveis, que serão aplicados a cada dimensão avaliada e, no fim do processo, ao conjunto das dimensões.

O Artigo 4º esclarece sobre a avaliação dos cursos de graduação. Essa parte do processo visa identificar as condições de ensino oferecidas por meio da análise do perfil do corpo docente, das instalações físicas e da organização didático-pedagógica das instituições. O parágrafo 1º estabelece que sejam utilizados “procedimentos e instrumentos diversificados”, dentre os quais serão obrigatórias as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento. Em seu parágrafo 2º, determina-se a forma de apresentação dos dados obtidos nessa etapa da avaliação, sendo atribuídos conceitos, conforme estipulado no parágrafo anterior.

O artigo 5º trata da avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação, a ser feita por meio do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). Seu parágrafo 1º esclarece o que será foco de avaliação, o desempenho dos estudantes sobre os conteúdos programáticos presentes nas diretrizes curriculares dos respectivos cursos de graduação, as “habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento” e a capacidade de compreensão de temas para além de seu curso de graduação que sejam referentes ao país, ao mundo e demais áreas do conhecimento.

Conforme o parágrafo 2º, o Exame será aplicado periodicamente aos alunos de cursos de graduação, sendo permitida a utilização de procedimentos amostrais, no momento de

⁵ Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Órgão responsável pela avaliação dos Programas de pós-graduação.

ingresso e de conclusão do curso. O parágrafo 4º estabelece que, para complementar o ENADE, será utilizado um instrumento que levantará o perfil dos estudantes, pois acredita-se que esse elemento é relevante para a compreensão dos resultados.

Os parágrafos 5º, 6º e 7º versam sobre a participação no ENADE. O Exame será considerado componente curricular obrigatório, fazendo parte do histórico escolar, apresentando apenas a participação ou a dispensa do estudante. A inscrição dos alunos habilitados para participarem do Exame é de responsabilidade do dirigente da instituição de educação e o não cumprimento desse termo resultará em aplicação de sanções previstas em lei.

O parágrafo 8º estende a aplicação de conceitos em escala de cinco níveis também para a avaliação dos estudantes, como o exposto para a avaliação dos cursos. São tomados como base “padrões mínimos estabelecidos por especialistas” das áreas que serão avaliadas. O parágrafo 9º trata da divulgação dos resultados, que não poderá acontecer de forma nominal, de forma que apenas o próprio aluno tenha acesso à sua nota.

No parágrafo 10, é designado que aos alunos que obtiverem melhor desempenho o Ministério da Educação deverá conceder estímulos para “favorecer a excelência e a continuidade dos estudos”, seja em nível de graduação ou de pós-graduação, conforme regulamento. O parágrafo 11 determina que o ENADE tenha introdução gradativa, cabendo ao Ministro da Educação determinar quais cursos serão avaliados a cada ano.

O artigo 6º institui a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) em âmbito do Ministério da Educação, vinculada ao Gabinete do Ministro de Estado. Essa Comissão é um órgão colegiado, responsável pela coordenação e supervisão do SINAES.

Assim, os oito parágrafos desse artigo definem as atribuições desse órgão, dentre as quais estão: propor e avaliar os eixos e as etapas do processo avaliativo; estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, assim como analisar os relatórios; formular propostas de desenvolvimento das instituições com base nos resultados obtidos; articular-se com as instituições, a fim de elaborar critérios de avaliação comuns para todo o sistema de Ensino Superior; apresentar ao Ministro de Estado da Educação a relação de cursos e estudantes participantes do ENADE, para aprovação; elaborar seu regimento; e realizar reuniões ordinárias mensais ou extraordinárias.

O artigo 7º especifica como deve ser a composição da CONAES:

I – 1 (um) representante do INEP;

II – 1 (um) representante da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES;

III – 3 (três) representantes do Ministério da Educação, sendo 1 (um) obrigatoriamente do órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior;

IV – 1 (um) representante do corpo discente das instituições de educação superior;

V – 1 (um) representante do corpo docente das instituições de educação superior;

VI – 1 (um) representante do corpo técnico-administrativo das instituições de educação superior;

VII – 5 (cinco) membros, indicados pelo Ministro de Estado da Educação, escolhidos entre cidadãos com notório saber científico, filosófico e artístico, e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior. (BRASIL, 2004a).

Nos parágrafos que seguem, é estabelecida a forma como serão escolhidos os integrantes da CONAES. Os membros referidos nos incisos I e II devem ser escolhidos pelos titulares dos órgãos que representam e o referido no inciso III deve ser indicado pelo Ministro de Estado da Educação. O membro a que se refere o inciso IV é nomeado pelo Presidente da República e ficará no cargo por dois anos, sem prorrogação. Os membros referidos nos incisos V e VII serão nomeados pelo Presidente da República e terão mandatos de três anos, sendo admitida uma recondução, desde que de acordo com o disposto no artigo 13 da mesma lei. Dentre os membros referidos no inciso VII, um deverá presidir a CONAES por meio de eleição, para mandato de um ano, passível de ser reconduzido por mais um ano. O membro representante dos discentes que necessitar ausentar-se de atividades acadêmicas para desempenhar atribuições relativas ao cargo que ele ocupa na CONAES deverá ter suas faltas abonadas. A função desempenhada pelos membros da CONAES não são remuneradas e possui “precedência sobre quaisquer outros cargos públicos de que sejam titulares”, sendo que, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.

No artigo 8º, o INEP é escolhido como órgão responsável pela realização da avaliação dos três eixos: avaliação das instituições; avaliação dos cursos; e avaliação do desempenho dos estudantes. Atribui-se ao Ministério da Educação a função de tornar “público e disponível” os resultados da avaliação dos cursos e das instituições de ensino superior, por meio do texto do artigo 9º.

O artigo 10 apresenta quais as ações cabíveis no caso de resultados considerados insatisfatórios. Esses casos resultarão em elaboração de protocolo de compromisso entre a IES avaliada e o Ministério da Educação, contendo os seguintes itens: diagnóstico das

condições da instituição; ações da IES para adequação e superação das dificuldades detectadas; estabelecimento de prazos e metas para adequação aos padrões mínimos estabelecidos e caracterização das responsabilidades dos dirigentes; organização de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso, por parte da IES.

O parágrafo primeiro desse artigo destaca o caráter público do protocolo, que deve estar disponível para todos os interessados. O parágrafo segundo se refere às penalidades em caso de descumprimento do protocolo de compromisso, quais sejam: suspensão temporária da abertura de processo seletivo de graduação; cancelamento da autorização de funcionamento da IES ou do reconhecimento de cursos que ela oferece; suspensão, advertência ou perda do mandato do dirigente responsável pelo não cumprimento das metas estabelecidas, no caso das IES públicas.

O órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior, vinculado ao Ministério da Educação, será também o responsável pela aplicação das penalidades em caso de descumprimento da lei, desde que ouvida a Câmara de Educação Superior e o Conselho Nacional de Educação, “sendo assegurado o direito de ampla defesa e do contraditório”. Apenas após a possibilidade de defesa e com recursos dirigidos, as penalidades poderão ser aplicadas.

O artigo 11 institui, e o artigo 13 reafirma, que as IES devem constituir a Comissão Própria de Avaliação (CPA) em até 60 dias após a publicação dessa lei, tendo a CPA as atribuições de conduzir os processos de avaliação internos da instituição, assim como sistematizar e fornecer as informações solicitadas pelo INEP, seguindo certas diretrizes, que são apresentadas em dois incisos:

- I – constituição por ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos;
- II – atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior. (BRASIL, 2004a)

A CPA é, portanto, um órgão independente, que deve garantir, seja em seu regimento ou por meio de ato do dirigente, a participação de todos os segmentos da universidade no processo avaliativo, buscando não privilegiar nenhuma das partes.

O artigo 12 aplica como penalidade àqueles que omitirem ou distorcerem dados, ou, ainda, fornecerem informações falsas ao SINAES, responder penal, civil e administrativamente por seus atos.

É atribuída ao Ministro de Estado da Educação, por meio do artigo 14, a função de regulamentar os procedimentos de avaliação do SINAES. Essa lei entrou em vigor na data de sua publicação, conforme artigo 15, revogando a alínea “a” do § 2º do art. 9º da Lei no 4.024, de 20 de dezembro de 1961, referente à autorização e à fiscalização dos estabelecimentos estaduais isolados de ensino superior, e os artigos 3º e 4º da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, referentes à avaliação do Ensino Superior.

Torna-se necessário agora verificar o disposto na Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004, que regulamenta os procedimentos de avaliação do SINAES.

O Capítulo I trata dos objetivos do Sistema. Apresenta, por meio do artigo 1º, os fins a serem atingidos, entre os quais estão a melhoria da qualidade da educação superior, o aumento gradativo da eficácia institucional, a expansão da oferta e maior ênfase quanto à responsabilidade social, com base em princípios já apresentados na Lei 10.861 (respeito à diversidade institucional, valores democráticos, autonomia, entre outros). Já o parágrafo 2º reafirma os eixos a serem avaliados: avaliar as IES, seus cursos e o desempenho dos estudantes, sendo responsabilidade da CONAES a coordenação e supervisão do processo avaliativo.

O Capítulo II é dedicado às atribuições da CONAES. Para além das apresentadas na Lei nº 10.861 (BRASIL, 2004a), são, ainda, atribuições da Comissão: institucionalizar o processo de avaliação; oferecer subsídios ao MEC para elaboração de políticas educacionais; apoiar a avaliação periódica da missão institucional das IES; promover a integração e coerência do processo avaliativo; assegurar a continuidade das avaliações das IES e dos cursos; analisar, aprovar e encaminhar ao MEC relatórios de avaliação; promover espaços de discussão sobre a avaliação; divulgar os resultados e a cultura avaliativa; promover a meta-avaliação; estimular a formação voltada para a prática avaliativa. As novas atribuições apresentadas no parágrafo único desse artigo têm o intuito de consolidar o estabelecido anteriormente.

O capítulo III é dedicado ao tratamento pontual da avaliação. Seu artigo 4º designa que a avaliação dos três eixos seja executada conforme diretrizes estabelecidas pela CONAES. Por sua vez, o texto do parágrafo único atribui ao INEP a responsabilidade de realizar a avaliação dos cursos, dos estudantes e das IES, sendo para tanto instituídas a

Comissão Assessora de Avaliação Institucional e as Comissões Assessoras de Áreas, específicas a cada área de conhecimento avaliada.

O artigo 5º institui a formação das Comissões Externas de Avaliação Institucional e as Comissões Externas de Avaliação de Cursos, para atuarem nas avaliações externas *in loco*. Tais órgãos serão designados pelo INEP, que também realizará a capacitação dos avaliadores para compor as comissões de avaliação, sob orientação da CONAES, conforme estabelecido no artigo 6º.

O artigo 7º trata das Comissões Próprias de Avaliação – CPAs, já previstas no artigo 11 da Lei nº 10.861. Diz que devem ser constituídas no âmbito das IES e ser encarregadas pela coordenação dos processos internos de avaliação, bem como sistematizar e prestar informações, quando solicitadas pelo INEP. Devem ter um regimento próprio, mas este deve ser aprovado pelo órgão colegiado máximo da instituição. Fica instituído ainda que tal órgão deve garantir a participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica e de representantes da sociedade civil, organizando, assim, a divulgação de suas atividades e sua composição.

O artigo 8º estabelece que as avaliações deverão “contemplar a análise global e integrada” das dimensões que forem avaliadas, sempre de acordo com os princípios apresentados na Lei 10.861 (BRASIL, 2004a) e os fins apresentados no artigo 3º dessa Portaria.

A Seção I engloba o artigo 9º até o artigo 16 e diz respeito à avaliação das Instituições.

O artigo 9º prevê o objetivo de identificar o perfil e o significado da atuação das IES, respeitando sua identidade e diversidade. A autoavaliação, por sua vez, é uma das etapas do processo avaliativo e será coordenada pela CPA, conforme o artigo 10.

No artigo 11, se estabelece que o INEP é o responsável pela operacionalização da avaliação e deve disponibilizar, em meio eletrônico, as orientações gerais que irão conduzir procedimentos e apresentar os requisitos mínimos da autoavaliação, os quais são obrigatórios e estão previstos no artigo 3º da lei nº 10.861 (BRASIL, 2004a).

O artigo 12 prevê à CONAES a incumbência de estabelecer formas de acompanhamento da autoavaliação com vistas ao cumprimento de prazos, podendo ainda solicitar documentos do processo e os resultados obtidos.

O artigo 13 determina que as avaliações externas *in loco* serão de responsabilidade das Comissões Externas de Avaliação Institucional e devem acontecer após a autoavaliação, sendo responsável por organizar um cronograma para a CONAES.

O artigo 14 estabelece que o credenciamento e recredenciamento das IES serão realizados com base no processo de avaliação institucional, no caso das Universidades, e deve também ser parte do processo a produção intelectual institucionalizada, de acordo com documentação competente.

O artigo 15, por meio do disposto em seus nove incisos, se refere às informações e aos documentos que as Comissões Externas de Avaliação das Instituições deverão analisar, a saber: Plano de Desenvolvimento Institucional, relatórios e dados dos processos avaliativos, como a Autoavaliação, o Censo da Educação Superior, o Cadastro da IES, o ENADE, as Comissões Externas de Avaliação de Curso, o Questionário Socioeconômico, a avaliação da pós-graduação e os documentos de credenciamento e recredenciamento da IES.

É no artigo 16 que se afirma o que se espera com essa etapa do processo avaliativo. Prescreve-se, portanto, que a avaliação das instituições deve ser realizada de acordo com o exposto nos artigos da seção I, permitindo o “registro de análises quantitativas e qualitativas por parte dos avaliadores”. Dessa forma, serão aplicados os conceitos previstos no parágrafo 3º, do Art. 3º da Lei 10.861/2004. O artigo 17 foi revogado pela Portaria 3.643, de 9 de novembro de 2004.

A seção II é dedicada à Avaliação dos Cursos de Graduação, englobando o artigo 18 até o artigo 22.

A avaliação dos cursos de graduação fica a cargo das Comissões Externas de Avaliação de Cursos, conforme o artigo 18. As Comissões Assessoras definirão os conteúdos a serem avaliados, por meio dos instrumentos de avaliação dos cursos, como define o artigo 19. O artigo 20, por sua vez, institui a avaliação, com base nos dados recolhidos, além dos já apresentados no inciso IX do capítulo 15 da mesma portaria. O artigo 21 designa que a avaliação dos cursos seja realizada de acordo com os processos de reconhecimento e renovação de reconhecimento, tanto dos cursos presenciais quanto dos cursos a distância, e o artigo 22 foi revogado pela Portaria 3.643, de 9 de novembro de 2004.

A seção III trata da Avaliação do Desempenho dos Estudantes, componente das avaliações dos cursos e das instituições. Comporta os artigos 23 a 30. O artigo 23 afirma que a avaliação dos estudantes, que ocorre por meio do Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes – ENADE, tem o intuito de “acompanhar o processo de aprendizagem e o desempenho dos estudantes”. Essa avaliação é realizada pelo INEP, sob orientação da CONAES e apoio técnico das Comissões Assessoras de Área. Já os artigos posteriores dessa seção seguem reafirmando o já estabelecido pelo artigo 5º da Lei 10.861/2004.

A seção IV diz respeito aos procedimentos comuns da avaliação e dela fazem parte os artigos 31 a 36. Por meio do artigo 31, é estabelecido que a avaliação realizada pelo SINAES, além do previsto no artigo 21, serve ainda de subsídio para o credenciamento, a renovação de credenciamento das instituições e a autorização de cursos.

O artigo 32, por sua vez, reafirma o estabelecido no parágrafo 3º, do Art. 3º da Lei 10.861/2004 (BRASIL, 2004a), a respeito da aplicação de conceitos às IES, e esclarece que os conceitos 4 e 5 são indicativos de pontos fortes, enquanto os conceitos 1 e 2 são indicativos de pontos fracos. Assim sendo, o conceito 3 é o mínimo aceitável para os processos de credenciamento, renovação de credenciamento, reconhecimento, renovação de conhecimento das instituições e autorização de cursos. Os demais artigos dessa seção foram revogados pela Portaria Normativa nº 4, de 12 de dezembro de 2007.

O capítulo V, enfim, trata das disposições finais, sendo composto pelos artigos 37 a 39. O artigo 37 reafirma o exposto no artigo 12 da Lei 10.861/2004 (BRASIL, 2004a) sobre o fornecimento de informações falsas e suas penalidades, esclarecendo, por meio do artigo 38, que os casos omissos ficarão a cargo do Ministro da Educação.

Na seção seguinte, explicita-se o debate que o tema em tela suscita.

4 AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: UM DEBATE INCONCLUSO

Muitos pesquisadores desempenham um importante papel de análise dos instrumentos utilizados para realizar a avaliação do Ensino Superior em nosso país (Cunha, 2004; Dias, Horiguela e Marchelli, 2006; Polidori, 2009; Polidori, Marinho-Araujo e Barreyro, 2006). Dentre tantos autores, Dias⁶, Horiguela⁷ e Marchelli⁸ (2006) contribuem com a temática, ao fazerem um levantamento dos documentos legais produzidos desde o início de tais práticas avaliativas no Brasil.

⁶ Carmen Lúcia Dias possui graduação em Pedagogia pela Universidade de Marília, especialização em Psicoterapia de Base Analítica pela PUC de Campinas, mestrado e doutorado em Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, sendo também formada em Psicologia pela Universidade de Marília e Formação de Psicólogo pela Fundação Educacional de Bauru. Quanto a sua atuação profissional, é Coordenadora de Projetos, Docente da Fundação para o Desenvolvimento do Ensino, Pesquisa e Extensão - FUNDEPE/Marília e do Mestrado em Educação da Universidade do Oeste Paulista.

⁷ Maria de Lourdes Morales Horiguela possui graduação em Pedagogia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho e mestrado e doutorado em Psicologia pela Universidade de São Paulo. Atualmente é Professora aposentada da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, docente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação e colaboradora na Fundação Para o Desenvolvimento do Ensino Pesquisa e Extensão.

⁸ Paulo Sergio Marchelli possui graduação em Filosofia, Mestrado em Educação e Doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo e licenciatura em filosofia também pela USP. Atualmente é Professor Adjunto em regime de dedicação exclusiva da Universidade Federal de Sergipe.

Os citados autores descrevem o percurso histórico da avaliação até chegarem ao atual Sistema, o SINAES, sobre o qual fazem uma análise, apontando algumas falhas do referido Sistema.

Ao instrumento de avaliação institucional os autores não fazem críticas pontuais, apenas comentam a falta de aprofundamento teórico e a ambiguidade no texto do documento. Na autoavaliação, a principal crítica de Dias, Horiguela e Marchelli (2006) diz respeito à imprecisão na escrita dos termos da Lei que fundamenta o processo de avaliação. À guisa de ilustração, é possível citar um dos pontos em que os autores fazem essa observação:

Há questões apresentadas no roteiro para a auto-avaliação das instituições que dão margem a várias interpretações, como: “os currículos e programas de cada curso respondem ao perfil do egresso?” (Ministério da Educação, 2004b, p. 17). Talvez se queira saber aqui se os alunos formados pela instituição dominam os conteúdos curriculares, o que corresponde a avaliar as políticas desenvolvidas pela instituição para sanar as possíveis deficiências apontadas pelo ENADE. Pode ser que se pretenda saber outra coisa, ou seja, se os currículos e programas de estudo são coerentes com o tipo de profissional que se pretende formar. Pode ser ainda que se pretenda levantar se a instituição faz adequações e atualizações curriculares em função dos resultados alcançados pelo egresso em sua vida profissional etc. O fato de haver margem para várias interpretações diferentes mostra que a questão está mal formulada, além de incidir nas dificuldades teóricas do campo do currículo [...]. (DIAS; HORIGUELA; MARCHELLI, 2006, p. 458)

Quanto aos indicativos do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes, os autores lembram que, no diagnóstico feito e apresentado no documento da Proposta para o SINAES, acreditava-se que a distorção apresentada pelo sistema anterior, que acabava avaliando as instituições por meio do desempenho dos alunos, seria superada. Porém, para eles, “parece que a impropriedade de se pretender avaliar a qualidade do ensino nas instituições por meio da avaliação do desempenho dos seus alunos existirá também dentro do novo sistema” (DIAS; HORIGUELA; MARCHELLI, 2006, p. 461) . Sendo assim, o resultado relativo à avaliação das IES com base apenas no desempenho dos alunos permanece, mas só não se concentra na conclusão do curso, como no sistema anterior (ENC), pois agora ocorre também no momento de ingresso na Universidade.

Para concluir a análise, Dias, Horiguela e Marchelli (2006) reconhecem a tentativa do novo Sistema em romper com a “natureza regulatória”, que é forte característica das práticas avaliativas anteriores no país. Porém, consideram que ainda não foram desenvolvidos

métodos apropriados para uma prática que vise ao caráter formativo da avaliação, além do fato de a cultura da autoavaliação ainda não ser uma realidade brasileira.

Nesse ponto, destaca-se que outros autores também contribuem para a discussão acerca da temática da avaliação do ensino superior. São eles: Marlis Morosini Polidori⁹, Claisy M. Marinho-Araujo¹⁰ e Gladys Beatriz Barreyro¹¹, porém a visão apresentada por eles sobre o SINAES se contrapõe à dos autores citados anteriormente.

Polidori, Marinho-Araujo e Barreyro (2006), no artigo “SINAES: Perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira”, apresentam uma retomada histórica das práticas avaliativas no Brasil, a fim de demonstrar como o SINAES superou as falhas das práticas anteriormente implantadas. Os autores acreditam que o novo Sistema:

[...] reconhece a diversidade do sistema de educação superior do país; respeita a identidade, a missão e a história das instituições; entende que as instituições devem ser avaliadas globalmente (ou seja, a partir de um conjunto significativo de indicadores de qualidade vistos em sua relação orgânica e não isoladamente), e, ainda, busca a continuidade do processo avaliativo. (POLIDORI; MARINHO-ARAÚJO; BARREYRO, 2006, p. 431)

Para esses autores, a superação alcançada pelo SINAES só foi possível à medida que o processo avaliativo amplia seu foco, integrando as três dimensões das IES – a avaliação institucional, a avaliação dos cursos e o ENADE –, diferentemente do que acontecia até então, quando apenas o desempenho dos estudantes era utilizado para ponderar a qualidade da Instituição como um todo. Para os autores, esse avanço colabora para romper com uma prática comum aos processos avaliativos com caráter regulatório, que é a divulgação dos resultados por meio de *rankings* das IES. O SINAES teria então uma perspectiva diferente, qual seja, a de avaliação formativa, que, por sua vez, embasa a elaboração de políticas públicas e a

⁹ Polidori possui graduação em Educação Física pelo Instituto Porto Alegre da Igreja Metodista, especialização em Ginástica de Academias, especialização em Gestão pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Doutorado em Ciências da Educação pela Universidade do Porto. Atualmente, é docente do Instituto Porto Alegre da Igreja Metodista e Assessora Técnico-acadêmica da Secretaria de Avaliação Institucional da UFRGS.

¹⁰ Marinho-Araujo possui graduação em psicologia, pela Universidade Centro Unificada de Brasília, Mestrado e Doutorado em Psicologia pela Universidade de Brasília (UnB) e Pós-Doutorado pela Universidade do Minho. Atualmente, é professora adjunta do Instituto de Psicologia da UnB e membro representante da Comissão Própria de Avaliação da UnB.

¹¹ Gladys Beatriz Barreyro possui graduação em Professorado em Letras e graduação em Licenciatura em Letras pela Universidade de Buenos Aires, Faculdade de Filosofia e Letras, Mestrado em Ciências sociais, na área de orientação educacional, pela Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais - Sede Argentina, e Doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação. Em 2002 e 2003, atuou como consultora de Educação Superior do Ministério da Educação - Inep junto à UNESCO. Atualmente, atua como docente da Universidade de São Paulo, em regime de dedicação exclusiva e Consultora na área de Avaliação da Educação Superior, Ministério da Educação - Inep.

reorganização das Instituições (POLIDORI; MARINHO-ARAÚJO; BARREYRO, 2006, p. 434).

Após três anos desde a publicação do artigo em conjunto com Marinho-Araujo e Barreyro, Polidori publica outro artigo por meio do qual chama atenção para os novos rumos que estão sendo atribuídos ao SINAES. Em sua nova pesquisa, a autora constata que “um novo fenômeno vem ocorrendo no ano de 2008” (POLIDORI, 2009): a perspectiva de avaliação que considerava as instituições em sua totalidade passa a emitir novos indicadores. Tais indicadores são parciais, com base apenas em uma das dimensões avaliadas, o que contribui para a elaboração de *rankings* das “melhores” IES do país.

Com base nos dados levantados por meio da pesquisa, ficou evidente a fragilidade do campo avaliativo no Brasil, principalmente no tocante à avaliação do Ensino Superior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da análise da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional do Ensino Superior, e da Portaria Normativa nº 2.051, de 9 de julho de 2004, que regulamenta os procedimentos de avaliação do SINAES, pesquisadores afirmam certo avanço do SINAES em comparação com os processos avaliativos anteriormente implementados no Brasil.

O avanço do SINAES consistiria, principalmente, na articulação que o sistema propõe entre os três eixos das Instituições de Ensino Superior, bem como na demonstração de maior preocupação e cuidado com a divulgação dos resultados obtidos ao longo do processo avaliativo que apresenta a Lei.

Contudo, também fica explícito que a função regulatória da avaliação ainda permanece nesse sistema, tendo se acentuado após 2008 (POLIDORI, 2009), uma vez que os processos de autorização, credenciamento, recredenciamento das instituições, bem como a autorização e o reconhecimento dos cursos são realizados por meio do mesmo processo avaliativo.

Outro ponto destacado diz respeito à ideologia que permeia o discurso avaliativo no Brasil, que contribui para a diferenciação e diversificação institucional, características das políticas neoliberais apontadas anteriormente por Dourado (2002). Essa afirmação fundamenta-se na tão enfatizada “diversidade institucional”, defendida pelo atual sistema de avaliação.

Torna-se necessário ainda chamar atenção para o fato de que o SINAES possa estar tomando novos rumos, que se apresentam contraditórios à proposta inicial do sistema e

remontam às práticas avaliativas anteriores, por meio das quais se buscava, em tese, a sua superação.

Para elucidar melhor a perspectiva e avaliação que permeia este trabalho, tomemos a definição de Dias Sobrinho:

A avaliação se completa quando vai além dos índices e escalas comparativas e engendra questionamentos a respeito das significações e valores, interroga sobre as causas e investe em programas e ações para superar os problemas e deficiências. Por isso, não está somente voltada ao já realizado; precisa estar aberta à construção do futuro, a novas interpretações e possibilidades. (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 218).

Esse autor define a avaliação como uma prática transformadora que, para alcançar seu objetivo, deve ir além da aparência e dos resultados obtidos, analisando o processo e identificando seus êxitos e suas falhas, a fim de superá-las.

A dificuldade em romper com a avaliação que considera os resultados em detrimento do processo fez com que a prática avaliativa no Brasil retrocedesse e voltasse a originar indicadores apenas quantitativos da educação superior, pondo em questão os princípios previstos para o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto n. 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. **Diário Oficial**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 out. Seção I, 1996a.

_____. Decreto n. 3.860, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.132, p. 2, Seção I, 2001b.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Educação superior brasileira: 1991-2004**: Paraná. Brasília: INEP/MEC, 2006.

_____. Lei n. 9.394, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996b. p. 27894.

_____. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.7, p. 1, Seção I, 2001a.

_____. Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.72, p. 3, Seção I, 2004a.

_____. Ministério da Educação. Comissão Nacional de Avaliação. **SINAES: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior brasileira**. Brasília, 2004b.

_____. Portaria n. 2.051, de 9 de julho de 2004. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004c. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, n.132, p.12, Seção I, 2004c.

CUNHA, L. A. Desenvolvimento Desigual e Combinado no Ensino Superior-Estado e Mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 795-817, Especial, out. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a08v2588.pdf>>.

DIAS, Carmen Lúcia; Horiguela, Maria de Lourdes Morales; MARCJELLI, Paulo Sergio. Políticas para avaliação da qualidade do ensino superior no Brasil: um balanço crítico. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 32, n. 3, p. 435-464, set./dez. 2006.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao SINAES. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, São Paulo, v.15, n.1, p.115-224, mar. 2010.

DOURADO, Luiz F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, 2002.

FÁVERO, M. L. A universidade no Brasil: das origens à reforma universitária de 1968. **Educar**. Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.

POLIDORI, Marlis Morosini. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: Provão, SINAES, IDD, CPC, IGC e... outros índices. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 267-290, jul. 2009.

POLIDORI, Marlis M.; MARINHO-ARAUJO; Claisy M.; BARREYRO, Gladys B. SINAES: perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, v.14, n. 53, p. 425-436, dez. 2006.

ROTHEN, José Carlos; SCHULZ, Almiro. **SINAES: do documento original à legislação**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/28/textos/gt11/gt11195int.doc>>. Acesso em: 05 jul. 2011.

SGUISSARDI, Valdemar. Para avaliar propostas de avaliação do Ensino Superior. In: _____ (Org.). **Avaliação universitária em questão**: reformas do Estado e da Educação Superior. Campinas: Autores Associados, 1997. p. 41-70.