

## **EIXO 3 – Política e gestão da Educação Superior**

### **SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES): DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO ÀS POSSIBILIDADES ATUAIS DE ENCAMINHAMENTOS**

**Pedro Isaac Ximenes Lopes**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Grupo Interdisciplinar de Estudos e Avaliação de Políticas Públicas (GIAPP)

pedro\_isaac@ct.ufrn.br

**Resumo:** Teve-se como objetivo geral examinar a constituição ideológica, axiológica e política do SINAES. Recorrendo à técnica de pesquisa bibliográfica e documental, discutiu-se o processo de formulação até as possibilidades atuais de desdobramentos. Constatou-se que, num primeiro momento, a CEA apresentou uma concepção de avaliação predominantemente formativa, mas que, posteriormente, se foi fragmentando. Com a criação do CPC e IGC, resgatou-se a prática de avaliação como medida e controle, sob os princípios de eficiência e produtividade. Já a proposta do INSAES aponta para uma nova configuração a partir da tendência que se está constituindo. Concluiu-se que o SINAES tem assumido uma configuração que o aproxima da sistemática do ENC.

**Palavras-chaves:** Avaliação da educação superior. SINAES. INSAES.

## INTRODUÇÃO

A avaliação da educação superior, no contexto da reforma educativa e do Estado nos anos 1990, tornou-se um mecanismo de mensuração da qualidade da educação via mercado. Compreendia-se que a concorrência entre as instituições seria a melhor forma de controle da educação superior. O Exame Nacional de Cursos (ENC-Provão), nesse contexto, constituiu-se no principal instrumento utilizado. A insatisfação, porém, com esse modelo estabelecido fez com que parte significativa da comunidade acadêmica apoiasse a candidatura de Luís Inácio Lula da Silva, nas eleições presidenciais de 2002. Na campanha, criticava-se o fato de que o controle centralizado do governo federal em avaliações focalizava mais o produto final do que o processo educativo. Dizia-se que a avaliação não deveria servir para destacar meramente a classificação dos Estados da federação, quanto à educação básica, e a competição entre as universidades, no nível superior, mas que deveria ser instrumento para o planejamento e a intervenção do Estado, visando à melhoria do sistema de ensino (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002).

Para a educação superior, o caderno temático do programa de governo “Uma Escola do Tamanho do Brasil” (*Ibidem*), organizado pelo Comitê Lula Presidente, anunciava, entre as diversas propostas, a revisão do sistema de avaliação – na época, o Exame Nacional de Cursos (ENC-Provão) – com o intuito de criar um sistema nacional de avaliação

institucional a partir da experiência do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB).

Foi nesse clima de aspiração por transformações que, no início do governo Lula, foi criada a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA). Esta tinha como finalidade analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da educação superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados. A partir do trabalho da CEA, teve início o processo que culminou na criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Em função das limitações deste artigo, serão discutidos os documentos reputados para a pesquisa os mais significativos acerca do conteúdo geral do SINAES<sup>1</sup>. O critério utilizado foi quanto à materialização dos fundamentos, pressupostos e princípios de avaliação concretizados nos projetos e atos normativos. Assim, na fase de formulação do SINAES, partir-se-á das discussões da CEA até à promulgação da Lei nº 10.861/2004. Em seguida, serão analisadas as Portarias Normativas do MEC nº 4/2008 – que regulamentou a aplicação do Conceito Preliminar de Cursos superiores (CPC) – e nº 12/2008 – que instituiu o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC). E, na última seção, comentar-se-ão os novos rumos que podem ocorrer no sistema num futuro breve, caso o Projeto de Lei nº 4.372/2012, que propõe a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES), seja aprovado.

## 1 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO

A CEA foi composta por quinze docentes de universidades, dois representantes do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), dois da Secretaria de Educação Superior (SESu), um da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e três estudantes. Com exceção da União Nacional dos Estudantes (UNE), não houve na composição representante de movimentos sociais, sindicais ou de associações. Ao longo de quatro meses, a Comissão se reuniu em diversas cidades. Foi nessas audiências públicas que as entidades representativas puderam se manifestar (CEA, 2009).

Ao final dos trabalhos, em agosto de 2003, a CEA apresentou o documento “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): bases para uma nova

proposta da educação superior” ao Ministro da Educação Cristovam Buarque. Analisando o texto da CEA, pode-se constatar que os fundamentos da proposta estão na busca de integrar múltiplas dimensões (interna e externa, particular e global) e articular diversas concepções (somativo e formativo, quantitativo e qualitativo) e grupos de agentes, através de uma construção coletiva. A Comissão propôs a utilização de variados instrumentos e a combinação de diversas metodologias, articulando duas dimensões: “*avaliação educativa propriamente dita*, de natureza formativa, mais voltada à atribuição de juízos de valor e mérito em vista de aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação” (CEA, 2009, p. 93, grifo nosso) e “*regulação*, em suas funções de supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, recredenciamento, descredenciamento, transformação institucional, etc., funções próprias do Estado” (Idem). Assim, a proposta abriu possibilidades para uma avaliação cíclica de integração entre avaliação e regulação. Isto é, após os ciclos de avaliação de cada IES, os resultados seguiriam aos órgãos regulatórios para os devidos encaminhamentos.

Na proposta, a CEA elencou oito princípios e critérios que devem nortear um sistema de avaliação. São eles: *a)* educação como um direito social e dever do Estado; *b)* valores sociais são historicamente determinados; *c)* regulação e controle; *d)* prática social com objetivos educativos; *e)* respeito à identidade e à diversidade institucionais; *f)* globalidade; *g)* legitimidade; e *h)* continuidade.

Quanto ao desenho e operacionalização do SINAES, o documento da CEA elenca diversos instrumentos que, articulados, o constituiriam. O aspecto principal é o fato de que a avaliação institucional seria o instrumento central, organizador da coerência do conjunto, sendo constituída pelo processo de autoavaliação e complementada pela avaliação externa – ideia muito semelhante ao que foi proposto no PAIUB. Sob o princípio da globalidade, a avaliação institucional, tanto na dimensão interna, quanto na externa, incorporaria as informações e os resultados de outros instrumentos, tais como o Censo da Educação Superior, o Cadastro das IES, a avaliação da Pós-Graduação, e, ainda, um novo instrumento: o Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (PAIDEIA)<sup>2</sup>. A CEA sugeriu também a criação da CONAES – que até então não existia – para coordenar e supervisionar o SINAES. Assim, grosso modo, os procedimentos metodológicos da avaliação institucional seriam: autoavaliação das IES, avaliação externa organizada pela CONAES, comissões de avaliação externa, continuidade do processo (novo ciclo de avaliação) e meta-avaliação (retroalimentação do sistema).

Diante disso, percebe-se que os fundamentos e princípios do SINAES na proposta da CEA, e até aspectos da sua operacionalização, têm diversas semelhanças com a concepção do PAIUB, conforme expõe Rothen (2006, p. 116):

A Proposta da CEA aproxima-se muito das diretrizes do PAIUB, isto é, a avaliação é um processo que se inicia na IES, é um processo de auto-avaliação, pois a Universidade é autônoma, compete a ela avaliar-se, prestar contas à sociedade e melhorar a qualidade das suas atividades técnico-científicas (CEA, 2004, p. 94). O Estado interviria apenas no sentido de oferecer apoio técnico às instituições.

No documento, a CEA preocupou-se em caracterizar a autoavaliação institucional tendo um caráter educativo, de melhoria da instituição. Desse modo, as comparações deveriam ser internas, evitando classificações pelos índices.

Quanto às funções de avaliação e de regulação, a CEA propôs uma reorientação de suas concepções e formas. Por um lado, a avaliação institucional, que era o foco central da proposta, orientava-se para a missão institucional. Sendo a missão das IES matéria de Estado, concebeu-se a avaliação como um processo que se desenvolveria com transparência e participação, uma vez que ao Estado cabe garantir aos cidadãos informação sobre a qualidade, responsabilidade e dedicação acadêmica das IES, mas sem um sentido de fiscalização. Por outro lado, o poder público deveria exercer a função regulatória do sistema educacional, em paralelo à função avaliativa. A função regulatória deveria se fazer com a explicitação de princípios e normas relativos a instituições públicas e privadas, e com a ação político-administrativa de governo. Esta deveria se caracterizar pela transparência e pelo empenho em prover à sociedade informação sobre as demandas recebidas e as decisões do aparato governamental.

Haveria, então, três tipos e momentos de avaliação que seriam considerados para as funções regulatórias previstas na LDB<sup>3</sup>: a avaliação para autorização inicial para ingresso no sistema (autorização do curso), a avaliação para acreditação (credenciamento da instituição e reconhecimento do curso) e a avaliação periódica para permanência no sistema (recredenciamento da instituição e renovação de reconhecimento do curso).

Diante disso, observando o conteúdo geral, o SINAES “original”, mesmo com toda a limitação imposta pela legislação, notadamente a LDB, teve como fundamento os princípios e valores de educação superior como bem público. A proposta da CEA, portanto, situava-se mais próximo de uma perspectiva com foco no processo, aproximando-se em muitos aspectos do PAIUB. Vale lembrar que alguns membros da Comissão estavam envolvidos na concepção, operacionalização e experiências do PAIUB. Desse modo, é

possível perceber uma tentativa de mudança na concepção da avaliação com foco no mercado para a ênfase na melhoria da qualidade. Cabral Neto (2009), porém, aponta que:

[...] os estudos da comissão forneceram apenas referências genéricas para o delineamento da nova sistemática de avaliação e que a ideia de avaliação emancipatória, fortemente presente nas recomendações do estudo da comissão, não se materializou na proposta final do modelo avaliativo concebido pelo governo, que se configurou com enfoque no controle e na regulação [...] (CABRAL NETO, 2009, p. 35)

A proposta foi submetida a debates no MEC e em outras instâncias. Dessas discussões surgiram contribuições que alteraram, em alguns casos de forma significativa, as orientações e sistemáticas operacionais propostas no texto da CEA. O processo de discussão no MEC foi marcado por conflitos em relação à função prioritária da avaliação. Segundo Rothen (2006, p. 114), “O então Ministro da Educação, Cristovam Buarque, defendia explicitamente a manutenção, em linhas gerais, dos procedimentos da avaliação do governo anterior [FHC].”. Nesse sentido, Cristovam Buarque apresentou, no início de dezembro de 2003, a proposta de criação do Índice de Desenvolvimento do Ensino Superior (IDES) destinado a avaliar os cursos, fundamentado numa avaliação somativa, expressando o resultado em um único número, abrindo possibilidades para *rankings*. Logo em seguida, sem uma ampliação do debate acerca da proposta de Cristovam Buarque, foi publicada a Medida Provisória (MPv) nº 147/2003, instituindo o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (SINAPES). Na exposição de motivos, o Ministro afirmava que o SINAPES introduzia compromissos da instituição e do curso a partir de uma avaliação mais rigorosa, que ampliaria os instrumentos utilizados pelo ENC-Provão, apoiado em quatro pilares: o processo de ensino; o processo de aprendizagem; a capacidade institucional; e a responsabilidade do curso com a sociedade em geral (BRASIL, 2003).

Em janeiro de 2004, com a reforma ministerial, Tarso Genro assumiu o MEC. Posteriormente, o Deputado Doutor Evilásio (PSB-SP) proferiu, na Câmara dos Deputados, parecer sobre a MPv nº 147/2003 e as quarenta e duas emendas a ela apresentadas na Comissão Mista do Congresso Nacional. Por fim, o conteúdo da MPv foi significativamente alterado, aprovado no Congresso Nacional sob a Lei nº 10.861. Tinha-se, assim, pela primeira vez nas políticas para a educação superior, a formalização de um sistema de avaliação, que articulava um conjunto amplo de instrumentos.

A Lei nº 10.861/2004 foi uma síntese complexa de todas as contribuições anteriores, oriundas de diversas perspectivas. Desse modo, o SINAES tornou-se um composto, misto, heterogêneo, o que fez com que Bertolin (2004) a denominasse de “Lei híbrida”.

No artigo 1º, tem-se como objetivo do SINAES: “[...] assegurar processo nacional de avaliação das *instituições* de educação superior, dos  *cursos* de graduação e do desempenho acadêmico de seus *estudantes* [...]” (BRASIL, 2004, grifo nosso). Assim, ao que parece, a avaliação institucional como o centro do processo da avaliação, ideia recomendada pela CEA, deixou de ser o foco. No artigo 1º, § 1º formalizaram-se os fundamentos propostos pela CEA, notadamente os princípios da eficácia institucional, efetividade acadêmica e social, compromisso e responsabilidade social, educação como direito social, respeito à identidade e à diversidade institucionais. O mesmo ocorre com os incisos do artigo 2º, que também possuem estreita relação com princípios propostos pela CEA: avaliação interna e externa, globalidade, prática social com objetivos educativos, publicidade, respeito à identidade e à diversidade institucionais e participação.

A Lei, porém, muito mais próximo da epistemologia quantitativista e da perspectiva de regulação/controlar, estabeleceu que a avaliação das IES (Art. 3º, § 3º), dos cursos de graduação (Art. 4º, § 2º) e do desempenho dos alunos de cada curso no ENADE (Art. 5º, § 8º), resultaria na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com cinco níveis. Isso abriu possibilidades para classificações e o estabelecimento de *rankings*.

O artigo 5º, reformulando o PAIDEIA proposto pela CEA – que possuía um objetivo educativo e uma concepção formativa que propiciaria elementos de reflexão crítica-constructiva, sem a conotação competitiva –, se aproxima mais de uma avaliação de produto ao determinar que o desempenho dos estudantes dos cursos de graduação deve ser examinado através do ENADE, fundamentado na ideia de controle. Dias Sobrinho (2010, p. 211-212) observa que o PAIDEIA:

[...] buscaria consolidar a idéia de processo, de integração, de movimento, evolução e inovação, contrapondo-se à avaliação produtivista, estática e de meros resultados. Não se tratava simplesmente de constatar desempenhos de estudantes, mas de avaliar as grandes tendências curriculares, as dinâmicas formativas e as relações interdisciplinares de conjuntos de cursos que constituem as grandes áreas do conhecimento, como ciências humanas, exatas, tecnológicas e da saúde.

Na proposta do PAIDEIA, o exame seria aplicado a grupos amostrais de estudantes, em diferentes momentos do percurso dos estudantes. Já o ENADE é aplicado aos alunos de todos os cursos de graduação, ao final do primeiro e do último ano de curso (Art. 5º, § 2º), mas, como ficou facultativo o uso de procedimentos de amostragem, desde 2009 o exame passou a ser censitário. Ver-se-á que, após o período de formulação do SINAES, o ENADE foi incorporando índices que facilitaram a elaboração de *rankings*. Para Barreyro e Rothen (2006, p. 966), o processo de criação de uma prova em larga escala aplicada aos estudantes, desde o ENC-Provão até o ENADE, foi se constituindo como uma colcha de

retalhos. “No fim, persiste a avaliação do produto educação, apesar das críticas sucessivas, o que nos conduz às ‘condicionalidades’ das agências internacionais de empréstimo”.

Ficou estabelecido que a avaliação das instituições deve ser desenvolvida em dois momentos: autoavaliação, conduzida pelas Comissões Próprias de Avaliação (CPA); e avaliação externa, realizada por comissões externas designadas pelo INEP, segundo diretrizes da CONAES. Os resultados do processo de avaliação da instituição devem ser encaminhados à CONAES para a elaboração de parecer conclusivo. Para os resultados considerados insatisfatórios, tem-se a formalização do Protocolo de Compromissos – ideia oriunda do SINAPES do Ministro Cristovam Buarque –, a ser cumprido pela direção do curso e da instituição, visando à superação das falhas e insuficiências (Art. 10). O descumprimento desse protocolo implica na aplicação de diversas penalidades. Isto é, tem-se como fundamento a adoção de uma política de premiação e punição de instituições com base nos conceitos. O mesmo foi fixado para os estudantes: “Aos estudantes de melhor desempenho no ENADE o Ministério da Educação concederá estímulo, na forma de bolsa de estudos [...]” (Art. 5º, § 10).

Diante do exposto, vê-se que a Lei que criou o SINAES apresenta tanto características da avaliação emancipatória quanto da regulatória. Estão presentes concepções distintas, tendo influências tanto do PAIUB – recuperada pela CEA na proposta de autoavaliação – como do ENC-Provão – com a ideia de controle e aferição de produto. Segundo Barreyro e Rothen (2006, p. 971):

[...] o SINAES é o resultado da cumulação e da metamorfose. Os três pilares que constituem o Sistema atualmente são derivados das experiências anteriores: a) a Avaliação Institucional, do PAIUB, b) a Avaliação dos Cursos de Graduação, da Avaliação das Condições de Ensino e c) o Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes, do Provão. [...] cada um deles [dos mecanismos de avaliação] é produto de valores e paradigmas divergentes: a visão formativa/emancipatória do PAIUB, fundada na participação e na autonomia institucional, a visão somativa da Avaliação das Condições de Ensino e o mecanismo de *ranking* do Provão. (BARREYRO; ROTHEN, 2006, p. 971)

Um ponto também a se pensar é que a avaliação interna, da forma como ficou estabelecida, acaba instaurando uma superposição do processo de regulação sobre o de avaliação. Queiroz (2011), ao analisar um processo de autoavaliação de uma universidade, constatou que a avaliação se tem reduzido pela determinação de controle do Estado em função de procedimentos regulatórios. Assim, a avaliação interna, que deveria envolver toda a comunidade acadêmica, tem comprometido e distorcido seu caráter formativo para se transformar em um simples cumprimento legal-burocrático.

Bertolin (2004, p. 75), membro da CEA, comentou: “[...] o SINAES da Lei 10.861 é um sistema híbrido, contendo características emancipatórias e controladoras, ou seja,

a avaliação resultante da Lei poderá ter, na sua implementação, tanto objetivos de controle como objetivos de caráter formativo.”. Nesse sentido, da forma como ficou estabelecido, o SINAES está sujeito ao enfoque utilizado na implementação para definir qual abordagem, dentre as forças em luta pela concepção hegemônica, prevalece.

Enfim, nem todos os aspectos da proposta inicial para o SINAES foram concretizados e características da abordagem da política de avaliação anterior foram mantidas. Assim, a análise desse processo de formulação corrobora o caráter incoerente da política de Estado, que deriva do entrelaçamento de micropolíticas mutuamente contraditórias, conforme defendido por Poulantzas (2000). Uma linha geral é imposta às diferentes micropolíticas, mas a política do Estado não consiste na aplicação de um projeto integralmente coerente, definido no vértice do sistema. Percebe-se, nesse sentido, que o processo de criação do SINAES expressa uma condensação de um equilíbrio de forças, em que outros grupos, distintos das frações de classe dominante – beneficiária fundamental do Estado –, são também capazes de influenciar as políticas por meio de focos de oposição e resistência, por menor que possa ser o efeito dessa ação.

## 2 PÓS-FORMULAÇÃO

Não obstante um dos princípios da CEA ter sido a ideia de solidariedade e da cooperação intra e interinstitucional, em contraposição aos pressupostos da competitividade, concorrência e sucesso individual, em 2008, foram instituídos o Conceito Preliminar de Cursos (CPC) para fins dos processos de renovação de reconhecimento de curso – regulamentado pela Portaria Normativa MEC nº 4, de 05/08/2008 – e o Índice Geral de Cursos (IGC) das IES – instituído pela Portaria Normativa MEC nº 12, de 05/09/2008. No documento da CEA, a autoavaliação institucional tinha um caráter educativo, reservando as comparações ao âmbito interno. Defendia-se, portanto, o não uso de *rankings* e classificações de qualquer tipo: seja por notas, menções ou códigos numéricos ou alfabéticos. Com a criação dos referidos índices, porém, ao que parece, o projeto da CEA não se realizou, resgatando-se, assim, a prática de avaliação que ocorria com o ENC-Provão.

O CPC, um indicador prévio da situação dos cursos de graduação, é a tentativa de incorporar ao processo de avaliação da educação superior critérios ditos “objetivos” – logo, poderiam ser divulgados como indubitáveis e de efeitos inquestionáveis – de qualidade e excelência dos cursos. O CPC vai de 1 a 5 e é divulgado anualmente, junto com os resultados do ENADE. Cursos que obtêm CPC 1 e 2 são automaticamente incluídos no cronograma de



visitas dos avaliadores do INEP. Conceito igual ou maior que 3 representa os cursos que atendem aos critérios de qualidade para funcionar; sendo assim, eles podem optar por não receber a visita dos avaliadores e, desse modo, transformar o CPC em conceito permanente. Já os cursos com conceito 4 e 5 são os de excelência, devendo ser vistos como referência pelos demais. O conceito permanente serve como referência para subsidiar o processo de regulação (BRASIL, 2008a). Ele é composto de: *a*) Desempenho dos concluintes no ENADE; *b*) Desempenho dos ingressantes no ENADE; *c*) Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD); *d*) Qualidade do corpo docente; *e*) Infraestrutura escolar e organização didático-pedagógica. As três primeiras medidas são realizadas através do ENADE. Já as outras duas são dados variáveis de insumo – que considera corpo docente, infraestrutura e programa pedagógico – e são coletadas através do Censo da Educação Superior e de respostas ao questionário socioeconômico do ENADE (POLIDORI, 2009). Prioriza-se mais uma qualidade formal quantitativa (organização didático-pedagógica, corpo docente e instalações) do que uma qualidade real qualitativa.

O outro índice, o IGC, é um referencial orientador das comissões de avaliação institucional. Ele é calculado com base na: *a*) média ponderada dos CPC, sendo a ponderação determinada pelo número de matrículas em cada um dos cursos de graduação correspondentes; e *b*) média ponderada das notas dos programas de pós-graduação, obtidas a partir da conversão dos conceitos fixados pela CAPES, sendo a ponderação baseada no número de matrículas em cada um dos cursos ou programas de pós-graduação *stricto sensu* correspondentes. Nas instituições sem cursos ou programas de pós-graduação avaliados pela CAPES, entretanto, o IGC é calculado somente por meio da média ponderada dos CPC (BRASIL, 2008b).

O CPC e o IGC buscam concentrar dados complexos em um índice simplificado, classificando cursos e IES. Não obstante o SINAES ter sido concebido de forma a evitar classificações e punições, em setembro de 2008, o próprio MEC divulgou um *ranking* (BRITO, 2008). Cabral Neto (2009, p. 47) observa também que “[...] o ENADE tem assumido maior destaque no conjunto do processo de avaliação do Sinaes, tendo sido, inclusive, utilizado como forma de classificar as instituições.”. No fundo, esse direcionamento evidencia a concepção de gestão educacional vigente. Partindo do pressuposto de que a divulgação de índices conduz a melhoria das instituições, esses índices assumem a função de monitorar o sistema, sobretudo as instituições privadas, e estabelecer metas de desempenho (BARREYRO; ROTHEN, 2011).

Percebe-se, portanto, que, com o CPC e o IGC, o ENADE passou a ocupar papel central no SINAES. Ambos os índices geram um *ranking* com consequências para o processo de regulação de cursos e instituições e, assim, tal como ocorreu com o ENC-Provão, seus resultados passaram a desempenhar papel preponderante no processo de regulação. Dessa forma, reduziu-se a importância da avaliação institucional, uma vez que os resultados do ENADE – realizado apenas com estudantes – tornaram-se mais expressivos que o amplo processo de avaliação multidimensional dos cursos e instituições. Os resultados vindos a público, tendo por base fundamentalmente os conceitos obtidos no ENADE, acentuam as orientações das políticas com ênfase no “mercado educacional”, para informar sobre o produto que está sendo oferecido, em detrimento de processos institucionais.

### 3 AS POSSIBILIDADES ATUAIS DE ENCAMINHAMENTOS DO SINAES

Em 2010, a Conferência Nacional da Educação (CONAE 2010) debateu propostas para seis eixos temáticos, entre eles “Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação”. Tendo como ponto de partida o princípio da “avaliação emancipatória” (CONAE, 2010, p. 41), o Documento Final defendeu uma articulação entre a concepção de avaliação formativa, indicadores de qualidade e a efetivação de um subsistema nacional de avaliação da educação básica e superior. Ou seja, a CONAE, contrapondo-se à forma como tem sido desenvolvida a avaliação vigente, que resulta em controle e competição institucional, e opondo-se aos sistemas de incentivos e punições e ao estabelecimento de *rankings*, defendeu uma visão mais ampla e sinalizou para um processo avaliativo que articule educação básica e superior, amparado em uma visão formativa, considerando os diferentes espaços e atores.

Entretanto, o Projeto de Lei (PL) nº 8.035/2010, que estabelecerá o PNE para o decênio 2011-2020, não incorporou o Documento Final da CONAE (MAUÉS, 2011). Uma das diretrizes traçadas no novo PNE é a chamada melhoria da qualidade do ensino. Quanto à política de avaliação da educação superior, a proposta do PNE 2011/2020, na meta 13, que trata da elevação da qualidade da educação superior, apresenta as seguintes estratégias:

- 13.1) Aprofundar e aperfeiçoar o [...] SINAES [...] fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão.
- 13.2) Ampliar a cobertura do [...] ENADE, de modo a que mais estudantes, de mais áreas, sejam avaliados no que diz respeito à aprendizagem resultante da graduação.
- 13.3) Induzir processo contínuo de autoavaliação das instituições superiores [...].
- 13.4) Induzir a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação [...]
- 13.6) Substituir o [...] ENADE aplicado ao final do primeiro ano do curso de graduação pelo [...] ENEM [...] (BRASIL, 2010, p. 15-16)

Assim, o que se vislumbra é o aprofundamento do SINAES a partir da ampliação do ENADE, da elaboração de um instrumento próprio de avaliação aos cursos de pedagogia e licenciaturas – que sinaliza para mais um mecanismo de controle na busca por resultados, estimulando a organização de “cursinhos” para obter “sucesso” –, e a substituição do ENADE realizado com os ingressantes – alunos que integralizaram de 7% a 22% da estrutura curricular – pelo instável Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Desse modo, a autoavaliação das IES continua ofuscada no meio disso tudo, sem sua centralidade no sistema.

Na meta 15, uma estratégia chama atenção: “15.2) Consolidar o financiamento estudantil a estudantes matriculados em  *cursos de licenciatura com avaliação positiva pelo SINAES [...] permitindo inclusive a amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica.*” (BRASIL, 2010, p. 17, grifo nosso). A ideia de pagamento ou desconto do saldo devedor do financiamento estudantil pela docência na rede pública dissimula astuciosamente o estímulo ao “mercado educacional”, na medida em que a concessão se daria a estudantes matriculados em cursos com índices ditos exitosos no SINAES (ou quem sabe, posteriormente, no ENADE). Isso certamente redundará no uso dos resultados das avaliações pelo  *marketing*  acadêmico das IES privadas para atrair alunos (“clientes”) e, conseqüentemente, obter (in)diretamente financiamento público.

Recentemente o Poder Executivo encaminhou também ao Congresso Nacional o PL nº 4.372/2012, que propõe a criação do INSAES, que implicaria em mudanças na estrutura do SINAES. Caso aprovado, esse órgão será uma espécie de “agência reguladora” responsável pelas atividades referentes à avaliação e supervisão das IES e cursos de graduação no sistema federal de ensino, bem como à certificação das entidades beneficentes que atuem na área de educação superior e básica. Está subjacente a intenção de criar um órgão técnico, eficiente e com poder para atuar sobre o “mercado educacional”, em que cada vez mais “instituições-empresas” buscam mais lucro e ganhos de índices. A principal atribuição do INSAES será o de realizar a avaliação externa das instituições federais e privadas e de seus cursos de graduação. Atualmente, essa avaliação externa  *in loco*  é de responsabilidade do INEP e é realizada por grupo de consultores  *ad hoc*  previamente designados. Com o INSAES, continuará a participação de professores especialistas por área de conhecimento como consultores nas equipes de avaliação, mas haverá também pelo menos um servidor efetivo como coordenador do grupo para, conforme expresso na Exposição de Motivos do PL, “[...] assegurar as coerências conceitual, epistemológica e prática [...]” (BRASIL, 2012, p. 40). Caberá ao INEP apenas planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento dos periódicos exames de estudantes, enquanto que o INSAES coordenará o processo de avaliação das IES e

cursos. A CONAES, composta nos dias de hoje por treze membros e presidida por um dos membros escolhidos entre cidadãos com notório saber em avaliação, passará a ter um representante do INSAES, que será o presidente da Comissão.

Assim, ao que tudo indica, além da ênfase no ENADE – que continuará sob a responsabilidade do INEP –, o INSAES intensificará o destaque conferido à avaliação externa, que constituirá referencial para os processos de regulação e supervisão, para fins de emissão dos atos regulatórios de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de graduação e credenciamento e reconhecimentos de instituições.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No processo de construção do SINAES, viu-se que a CEA apresentou uma concepção de avaliação predominantemente democrática, formativa, emancipatória. Já na legislação posterior, há uma concepção de avaliação fundamentalmente somativa, de resultados, que serve de instrumento de regulação e controle, para ajustar a educação superior à lógica do capital, isto é, ao eficientismo e ao produtivismo, ligando a qualidade aos interesses do mercado. O advento dos índices CPC e IGC sobrepôs a dimensão aluno às demais, apontando para uma fragmentação do princípio da globalidade da avaliação. Com a proposta de criação do INSAES, busca-se intensificar os mecanismos de supervisão, por meio das práticas internacionais em processos gerenciais.

Essa tendência representa um paradigma de avaliação de orientação técnica, enraizado, sobretudo, no controle. Distancia-se, desse modo, da concepção formativa/emancipatória. A evidência dada ao ENADE poderá redundar no uso exaustivo de técnicas quantitativas e numa menor participação da comunidade acadêmica na autoavaliação institucional, pois se sentiria desestimulada a realizar respostas meramente formais – uma espécie de avaliação laudatória do tipo auditoria – e, conseqüentemente, numa omissão em torno do processo de avaliação. Perder-se-ia, dessa maneira, o diálogo entre os segmentos da comunidade acadêmica, despotencializando as possibilidades de debates acerca da gestão da IES. As CPAs perderiam sua função, pois as instituições passariam a direcionar as ações para o ENADE e o estudante, que se tornariam as principais fontes de informação para a formulação dos índices de qualidade.

O processo de redução das relações complexas pode ser visto como um reflexo da perspectiva da nova gestão pública, que exige a medição, comparação e *rankings*, obtidos

através de novos instrumentos de avaliação, auditoria, acreditação e fiscalização, típicos da atividade econômica. A continuar nesse rumo, poderá ocorrer uma mera adaptação das IES ao modelo de avaliação externa, em vez de criar uma prática de autoavaliação e de reflexão para seu desenvolvimento. Seguindo essa tendência, a avaliação da educação superior será um reduzido instrumento de classificação de cursos e instituições.

O debate em torno das políticas de avaliação da educação superior nesses últimos anos no Brasil, porém, demonstra que não há unanimidade. Sendo assim, ainda é possível inscrever na ordem do dia perspectivas educacionais progressistas. Ou seja, embora o conteúdo geral do SINAES esteja essencialmente fundamentado nos pressupostos e princípios de uma perspectiva de controle/regulatória da avaliação, não ocorre uma simples redução da avaliação a essa epistemologia somativa, quantitativa e objetivista. Com isso, não se afasta a influência de elementos voltados para uma perspectiva formativa, que foram incorporados, sobretudo, no início do processo de formulação. Isso demonstra que a atual política de avaliação da educação superior, num certo sentido, condensa as tensões e o acirramento do entrechoque de paradigmas do campo da avaliação. Mas, de fato, a perspectiva voltada para o controle da “mercadoria” assumiu um papel principal e tem traçado uma linha geral, afastando a concepção de autoavaliação formativa com enfoque nos processos para um plano secundário.

A Conferência Nacional de Educação tem se constituído em um espaço democrático de discussão e construção do Sistema Nacional de Educação. Para a CONAE 2014, um dos eixos centrais para debate será a qualidade da educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem. Nesse sentido, pode-se pensar em uma avaliação formativa que vise a padrões de qualidade científica, à melhoria dos processos administrativos e pedagógicos, construindo uma cultura democrática. Deste modo, a sobrevivência da avaliação institucional formativa, nas políticas de avaliação da educação superior, ainda é uma questão em disputa. Embora não se possa esperar para um futuro próximo uma reversão radical da marcha neoliberal, a luta por uma educação de qualidade e uma avaliação sem conotação mercadológica pode alcançar através da consciência, militância e crítica, significativos avanços. Mas isso ainda se constitui em um desafio.

## NOTAS

<sup>1</sup> Para um maior aprofundamento desta discussão, conferir Lopes (2013).

<sup>2</sup> Salienta-se, portanto, que na proposta da CEA não existia a ideia do ENADE

<sup>3</sup> Vale lembrar, consoante foi visto na seção 4.3.2, o artigo 9º, inciso IX da LDB dispôs que caberia ao governo federal “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino”. No artigo 46, ficou estabelecido que a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de IES, teriam prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação. Pelo § 1º deste artigo, os resultados do processo regular de avaliação poderiam gerar sanções e punições.

## REFERÊNCIAS

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. “SINAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 955-977, out. 2006.

\_\_\_\_\_. Avaliação da educação superior como política pública. In: ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz (Org.). **Avaliação da educação: diferentes abordagens críticas**. São Paulo: Xamã, 2011.

BERTOLIN, Júlio César Godoy. A transformação do SINAES: da proposta emancipatória à Lei híbrida. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 9, n. 4, p. 67-76, set. 2004.

BRASIL. **Lei nº 10.861**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Brasília, 14 abr. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm)>. Acesso em: 30 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Exposição de Motivos nº 137**. Brasília, 12 dez. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Exm/2003/EM137-MEC-03.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2003/EM137-MEC-03.htm)>. Acesso em: 30 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria normativa nº 04**. Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores – CPC. Brasília, 5 ago. 2008a. Disponível em: <<http://meclegis.mec.gov.br/documento/view/id/16>>. Acesso em: 30 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria normativa nº 12**. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC). Brasília, 5 set. 2008b. Disponível em: <<http://meclegis.mec.gov.br/documento/view/id/51>>. Acesso em: 30 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Projeto de Lei nº 8.035**. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020. Brasília, 3 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: 30 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. MP; MEC; MF. **Projeto de Lei nº 4.372**. Cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior – INSAES. Brasília, 31 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=554202>>. Acesso em: 30 nov. 2012.

BRITO, Márcia Regina F. de. O SINAES e o ENADE: da concepção à implantação. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior, Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 841-850, nov. 2008.

CABRAL NETO, Antonio. Avaliação do ensino superior no Brasil: as tensões entre emancipação e regulação. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; CABRAL NETO, Antonio; NASCIMENTO, Ilma Vieira (Org.). **Políticas para a educação superior no Brasil**: velhos temas e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2009.

CEA. Comissão Especial de Avaliação. SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior brasileira. In: INEP. **SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 5. ed. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2009.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. Caderno Temático do Programa de Governo: **Uma Escola do Tamanho do Brasil**. São Paulo: Comitê Lula Presidente, 2002.

CONAE. Conferência Nacional de Educação. **Documento Final**. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2012.

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

LOPES, Pedro Isaac Ximenes. **Uma avaliação política da política de avaliação da educação superior brasileira**. 2013. 139 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Natal, 2013.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. A educação superior no Plano Nacional de Educação, 2011-2020: a proposta do executivo. In: 34ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), 2011, Natal. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://34reuniao.anped.org.br/images/trabalhos/GT11/GT11-117%20int.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2012.

POLIDORI, Marlis Morosini. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: Provão, SINAES, IDD, CPC, IGC e... outros índices. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior, Sorocaba, v. 14, n. 2, p. 439-452, jul. 2009.

QUEIROZ, Kelli Consuelo Almeida de Lima. **Eu avalio, tu avalias, nós nos avaliamos?**: uma experiência proposta pelo SINAES. Campinas: Autores Associados, 2011.

ROTHEN, José Carlos. Ponto e contraponto na avaliação institucional: análise dos documentos de implantação do SINAES. In: SILVA JUNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de; MANCEBO, Deise (Org.). **Reforma universitária**: dimensões e perspectivas. Campinas: Editora Alínea, 2006.