

O Sinaes como Sistema

Dilvo Ristoff*

Jaime Giolo**

Resumo

O artigo descreve os princípios, as diretrizes, as características, os instrumentos, os agentes e os principais procedimentos operacionais do novo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior brasileira (Sinaes). O texto argumenta, entre outros, que o Sinaes se constitui efetivamente como um Sistema, pois integra não só espaços avaliativos dentro do Ministério da Educação (MEC) e os organiza em torno de uma concepção única, em estreita vinculação com as políticas para a educação superior, como também integra os instrumentos de *avaliação* entre si, ao mesmo tempo que os integra aos instrumentos de *informação* (censo da educação superior, cadastro de docentes, cadastro de instituições e cursos etc.). Esta visão sistêmica da avaliação permite a geração, a gestão e a disseminação de indicadores e informações de grande interesse para as instituições, os cursos, os avaliadores e para a sociedade em geral.

Palavras-chave: Sinaes. Avaliação Institucional. Avaliação de Curso de Graduação. Educação Superior. Enade.

The “Sinaes” as a system

Abstract

The text describes the principles, directives, characteristics, instruments, agents and major operational procedures of the new Brazilian Higher Education Evaluation System (Sinaes). It argues that Sinaes may in fact be considered a System in that it integrates not only the evaluative spaces within the Ministry of Education, and in so doing organizes them around one single conception, in close connection with the higher education policies, but also integrates the evaluation instruments with each other and, at the same time, with the information instruments (higher education census, national faculty data base, national data base of institutions and undergraduate programs). This systemic view of evaluation allows for the generation, management and dissemination of indicators and information of great interest to institutions, programs, evaluators, and to the public in general.

Keywords: Sinaes. Institutional Evaluation. Undergraduate Program Evaluation. Higher Education. Enade.

* Doutor em Literatura pela University of Southern California, Estados Unidos. Professor Titular da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Centro de Comunicação e Expressão, Departamento de Língua e Literatura Estrangeiras. Diretor de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior do Inep, Ministério da Educação. UFSC/CCE-DLLE, Campus da Trindade, Trindade. 88049-000, Florianópolis – SC. dilvo.ristoff@inep.gov.br

** Doutor em História e Filosofia da Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Professor Titular da Universidade de Passo Fundo. Coordenador-geral da Avaliação Institucional e dos Cursos de Graduação da Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior do Inep, Ministério da Educação. jaime.giolo@inep.gov.br

As origens e o sentido do Sinaes

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) surge de uma proposta política assumida pelo Programa de Governo do então candidato a presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, no contexto do pleito eleitoral de 2002. Trata-se da Proposta 12 para a educação superior, que diz:

Rever o atual sistema de avaliação que inclui o Exame Nacional de Cursos – ENC ou Provão – e implantar um sistema nacional de avaliação institucional a partir, entre outras, da experiência do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub).

A Proposta 12, por sua vez, indica com precisão seus antecedentes: entre outras, a experiência do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub). Essas outras experiências de que fala a Proposta são, principalmente, o processo de avaliação criado e consolidado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a partir de 1976; o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru), criado em 1983; o Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (Geres), instituído em 1985; o Exame Nacional de Cursos (ENC); a Avaliação das Condições de Oferta/Ensino, e a Avaliação de Centros Universitários, implantados em 1996.

Os elaboradores do programa de governo tinham em mente também o corpo legal regulador da educação superior brasileira, a começar pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. No artigo 209, declara a Constituição:

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

- I – cumprimento das normas gerais da educação nacional;
- II – autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.

Além de declarar que a educação não é exclusividade do Estado, a Carta Magna formaliza, de forma insofismável, a noção do Estado Avaliador, pois o aval para fins de ingresso e permanência no sistema deve ser dado pelo poder público, tomando por base o processo avaliativo por ele conduzido.

Em 1995, com a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), cria-se também a figura da avaliação periódica de IES (Instituições de Ensino Superior) e cursos (Lei 9.131), significando que a partir deste momento não mais existe ato autorizativo ou de

reconhecimento ou credenciamento que tenha validade *ad eternum*, pois periodicamente cursos e instituições deverão ser avaliados pelo poder público. Conforme o próprio texto da Lei, art. 3.º, o Ministério da Educação:

Art. 3.º [...] fará realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) repassa a mesma temática e determina, no art. 46:

Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.

A LDB atribui ao Governo Federal a prerrogativa de “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar [...] cursos e instituições de educação superior” (art. 9, inc. IX), bem como “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar [...]” (art. 9, inc VI). A LDB, portanto, confirma o estabelecido na Constituição, criando uma vinculação direta entre o processo avaliativo e o processo regulatório, especificando a necessidade de realização de exames capazes de aferir o rendimento escolar no País e em todos os níveis de escolaridade. Está aí a origem dos exames de larga escala com os quais passamos a conviver nos últimos anos (Exame Nacional de Ensino Médio, Prova Brasil, e, na educação superior, Exame Nacional de Cursos e, já no âmbito do Sinaes, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes).

O Plano Nacional de Educação (PNE), criado pela Lei 10.172/2001, que deixa muito explícita a necessidade de um Sistema Nacional de Avaliação. No artigo 4.º, o PNE estabelece que:

Art. 4.º A União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do PNE.

O novo sistema definido pelos legisladores deveria ter como função precípua o cuidado com o cumprimento das metas estabelecidas tanto para a educação básica como para a superior. A compreensão desta função torna-se mais clara quando atentamos para a dupla meta do plano: 1) expandir as matrículas; e 2) garantir qualidade. A diretriz para a regulação do sistema é, nesse sentido, clara: “planejar a expansão com qualidade”. Dito de outra forma, o PNE é taxativo

quanto às suas proposições: o Brasil deve expandir o seu sistema educacional, em todos os níveis; a expansão não pode se dar em detrimento da qualidade. Foi para garantir a expansão com qualidade que se estabeleceu a necessidade da avaliação sistemática.

Especificamente, no tocante à educação superior, cabe destacar a visão de futuro do País expressa pelos legisladores: “nenhum país pode aspirar a ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de educação superior”. Esta percepção de desenvolvimento com independência, expressa no PNE, traduz uma imagem de futuro para o Brasil, diretamente vinculada à quantidade e à qualidade da educação superior. No essencial, é essa visão que o Ministro da Educação traduziu na Apresentação do Anteprojeto de Reforma da Educação Superior: “A educação superior brasileira tem a missão estratégica e única voltada para a consolidação de uma nação soberana, democrática, inclusiva e capaz de gerar a emancipação social”. O Ministro corrobora a visão de Estado, explicitando a missão da educação superior como estratégica, isto é, associada à imagem de futuro que temos para o País: uma nação soberana – dona do seu destino; uma nação democrática – a serviço do povo e não de oligarquias; uma nação inclusiva – que não negue a nenhum indivíduo, que seriamente busque a educação pós-média, a oportunidade de continuar os seus estudos; uma nação que promova a emancipação social – uma nação na qual indivíduos e grupos sociais possam, pela educação de qualidade recebida, gerar as suas próprias oportunidades.

O PNE, centrado na idéia da quantidade com qualidade, estabeleceu metas muito específicas para a educação superior: 1) Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos; 2) Ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior. A segunda meta foi vetada pelo Presidente da República da época, mas retomada por propostas e políticas posteriores para a educação superior (ver Plano de Governo). Para se ter uma idéia da dimensão do desafio a que se propôs o Brasil com essas metas, basta lembrar que, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2005, apenas 11,2% dos 24 mil de jovens de 18 a 24 anos estão na educação superior e que, segundo o Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) de 2004, menos de 30% das matrículas na educação superior estão no setor público. É importante lembrar que outras nações da América Latina, já há anos, têm mais de 30% de seus jovens na educação superior e que estes percentuais na Europa, Estados Unidos, Canadá, Coréia superam a casa dos 40%, 50% e

mesmo 60%. Com a crônica defasagem idade-série em algumas regiões do Brasil, já nitidamente manifestada nos primeiros anos de escolaridade, a tarefa de atingir a primeira meta proposta torna-se extremamente difícil.

A segunda meta para ser alcançada depende de um crescimento forte e decidido da educação superior pública. Em 2004, as matrículas públicas deveriam ser, segundo o padrão mínimo do PNE, 30% superiores ao que foram. Como a meta do PNE é alcançar o padrão mínimo, em 2011, até lá, as matrículas públicas deverão superar essa defasagem dos 30% de 2004, adicionando-lhe o percentual de crescimento das matrículas privadas. Considerando a criação de uma dezena de novas universidades federais e a instalação de cerca de 40 novos *campi* nas Instituições Federais de Educação Superior (IFES) existentes, a expansão de Centros Federais de Educação Tecnológica e Faculdades de Tecnologia, e o esforço dos sistemas estaduais, pode-se esperar uma expansão significativa do número de matrículas públicas.

Construindo o Sinaes

A meta da qualidade não é menos desafiadora do que a meta da quantidade. A construção do Sinaes significou, como referido anteriormente, retomar as experiências, objetivos e metas mais relevantes da avaliação da educação superior brasileira. Deve-se a isso o fato de o Sinaes ter sido transformado em política de Estado por meio da Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, aprovada, quase unanimemente, pelo Congresso Nacional.

A Proposta 12 assinala a centralidade da experiência do Paiub enquanto referência prática para o Sinaes. De fato, o novo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior incorporou grande parte dos princípios e diretrizes do Paiub, entre eles, o compromisso formativo da avaliação, a globalidade, a integração orgânica da auto-avaliação com a avaliação externa, a continuidade, a participação ativa da comunidade acadêmica, o respeito à identidade institucional e o reconhecimento da diversidade do sistema. Diferentemente do Paiub, no entanto, o Sinaes não adotou o princípio da adesão voluntária. Com a lei do Sinaes, e em consonância com o que estabelecem a Constituição, a LDB e o PNE, todas as IES do País, não apenas as do sistema federal, devem participar dos processos avaliativos que compõem o sistema. Devem, igualmente, constituir Comissões Próprias de Avaliação (CPAs), com atuação autônoma no processo de auto-avaliação institucional. A lei do Sinaes estabelece também que todos os dados e resultados do Sinaes são públicos, passando a exigir absoluta transparência do processo.

Além disso, mesmo calcado no Paiub, o Sinaes deparou-se com o desafio de, a um só tempo, aproveitar da melhor maneira possível as experiências já testadas no Brasil, reestruturando a avaliação a partir de um novo modelo, de concepção global única, melhorando os instrumentos, integrando os instrumentos entre si, integrando os espaços avaliativos e os momentos da avaliação, otimizando o uso de todos os instrumentos de informação disponíveis e criando outros considerados fundamentais.

Reestruturar a avaliação significou, portanto, construir um sistema, com novos instrumentos, em torno de uma concepção que permitisse superar a fragmentação e integrar organicamente os instrumentos de avaliação, os espaços avaliativos dentro do próprio Ministério da Educação – MEC (é bom lembrar que, até recentemente, cada Secretaria fazia a avaliação com seus próprios critérios, procedimentos e instrumentos) e articulando a auto-avaliação das instituições com a avaliação externa, em torno de dimensões estabelecidas em lei.

Além de integrar os instrumentos de avaliação entre si, tornou-se fundamental integrar os instrumentos de avaliação com os de informação. Nesse sentido, bases de dados como o Censo da Educação Superior, o Cadastro Nacional de Docentes, a plataforma Lattes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o Cadastro de Instituições e Cursos, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), Avaliação de Cursos de Graduação e Avaliação de Instituições, além de outras bases de dados do Inep e de outros do Governo tornaram-se parte integrante do novo processo avaliativo.

O sistema Sinaes

O Sinaes pode ser efetivamente considerado um sistema, na medida em que:

1. integra os instrumentos de avaliação;
2. integra os instrumentos de avaliação aos de informação;
3. integra os espaços de avaliação no MEC;
4. integra a auto-avaliação à avaliação externa;
5. articula, sem confundir, avaliação e regulação;
6. propicia coerência entre avaliação e os objetivos e a política para a educação superior.

Sua construção está sustentada, é importante enfatizar, na idéia de que todas as avaliações da educação superior, realizadas no âmbito do Ministério da Educação, se organizem

e se operacionalizem a partir de uma concepção que integre as metodologias, os momentos, os espaços e os instrumentos de avaliação e de informação. Essa iniciativa talvez constitua um dos mais importantes diferenciais entre o que foi construído com o Sinaes e as práticas anteriormente existentes. Concretamente, a percepção do Sinaes como sistema significa que não mais teremos cada setor do Ministério da Educação realizando a avaliação a seu modo, com os seus instrumentos, com a sua metodologia, com os avaliadores capacitados a seu modo e com a sua sistemática procedimental e operacional. Com o Sinaes, todas as avaliações da educação superior, exceto as da pós-graduação *stricto sensu*, passam a ser realizadas no âmbito do Inep, sob orientação das diretrizes estabelecidas pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) e servirão de referencial básico para os diversos órgãos do Ministério da Educação realizarem suas atividades de natureza regulatória (autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento, credenciamento, recredenciamento).

Da mesma forma, com o Sinaes, a auto-avaliação, coordenada pelas CPAs, será parte do processo de avaliação institucional, completada pela avaliação externa *in loco*. Estas avaliações, embora operacionalizadas por meio de instrumentos distintos, estarão conceitualmente articuladas a partir das diretrizes estabelecidas pela Conaes e pelas dez dimensões previstas em lei. Cabe a CPA, no uso da autonomia de atuação que lhe confere a lei, tomar as ações no âmbito das instituições para que a auto-avaliação aconteça. Assim, a auto-avaliação não se dará de forma errática e caprichosa. O roteiro de auto-avaliação preparado pela Conaes e pelo Inep estabelece quais os aspectos de cada uma das dez dimensões que devem ser considerados pela CPA no seu trabalho de auto-avaliação, podendo esta, a seu critério, acrescentar outros que julgar pertinentes. Corrige-se, assim, um equívoco do antigo Paiub, que jamais definiu o seu entendimento de “avaliação institucional”, gerando por vezes compreensões excessivamente restritivas e práticas muitas vezes conflitantes entre si e antagônicas em relação à avaliação institucional. Em muitas instituições, não raro, pequenas ações como promover a avaliação do docente pelo discente eram entendidas como avaliação institucional. O relatório da auto-avaliação conduzida pela CPA é enviado ao Inep, que, por sua vez, o disponibiliza à Comissão de Avaliação Externa, tomando-o, dessa forma, um elemento importantíssimo de diálogo entre o órgão avaliador e a instituição avaliada. Depreende-se disso a importância que tem para a instituição uma CPA bem estruturada e atuante e a elaboração de um consistente relatório de auto-avaliação.

Com a lei do Sinaes e com a definição de um roteiro orientador claro, a auto-avaliação estará sempre diretamente articulada à avaliação institucional externa e terá objetos de análise mais

claramente definidos. São, por exigência de lei, dimensões da avaliação institucional, interna e externa:

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.

Percebe-se, pois, que a avaliação das instituições de educação superior tem por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, respeitadas a diversidade e a especificidade das diferentes organizações acadêmicas (universidades, centros universitários, faculdades, centros de educação tecnológica). Avaliação institucional, portanto, não mais se confunde com avaliações de rendimento acadêmico ou com a avaliação de curso, embora os considere efetivamente em suas análises, inferências e juízos.

Os já mencionados instrumentos disponíveis no Inep, como o Censo da Educação Superior e o Cadastro de Instituições e Cursos, serão também organicamente integrados aos instrumentos de avaliação de alunos, cursos e instituições. A sua materialização e visibilidade se darão por meio de Perfis Institucionais e de Cursos, que trabalharão o conjunto de dados e informações coletados anualmente e os disponibilizarão aos avaliadores, às instituições, à sociedade e ao governo. Essa disponibilização permitirá avaliações mais completas, confiáveis e sustentadas, podendo, como consequência, orientar melhor as instituições em suas políticas acadêmicas, a sociedade em suas escolhas e o governo em sua definição de políticas públicas para o setor.

Ao longo de 2005 e 2006, a Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior concebeu e confeccionou o Portal Sinaes. Trata-se de um complexo sistema, por meio do qual o Inep articula e administra uma parte importante de suas atividades avaliativas e divulga dados e informações de interesse geral e de interesse específico das instituições e dos avaliadores. Embora ainda incipiente, o Portal começa a mostrar todo o seu potencial no sentido de uma visão e de uma organização sistêmicas da educação superior e de sua integração com a educação brasileira como um todo. O trabalho, no âmbito específico da educação superior, prevê que os perfis institucionais e de cursos, serão derivados da integração de bases de dados como o Censo da Educação Superior, o Cadastro de Docentes, o Cadastro de Cursos e Instituições, o Cadastro dos cursos *lato sensu*, Enade, questionário socioeconômico aplicado aos estudantes do Enade e do Exame Nacional de Cursos. O Censo da Educação Superior e o Cadastro Nacional dos Docentes da Educação Superior já estão hoje plenamente integrados entre si, permitindo uma análise muito mais acurada e ágil da mobilidade e das características específicas do corpo docente brasileiro, possibilitando igualmente a sua utilização na construção do Banco de Avaliadores do Sistema (BASis). Importante destacar, ainda, que se integra a este conjunto de informações do Inep, o espelhamento do currículo Lattes, do CNPq, atualizado a cada 48 horas, e que permite recuperar sobre cada docente e cada avaliador que colabora com o trabalho do Inep e do Ministério da Educação, informações cruciais sobre a sua experiência profissional, interesses e rede de relações acadêmicas.

Com a integração dos vários bancos de dados do Ministério da Educação, será possível viabilizar ambientes diferenciados para cada um dos grupos de interesse da educação superior, desde gestores, dirigentes, pró-reitores, avaliadores, pais, alunos até o público em geral. Mais do que isso, no entanto, a integração dos bancos de informação ao Sinaes permitirá que avaliadores e dirigentes tenham acesso a um conjunto enorme de informações sobre cada uma das instituições e cursos que até aqui permaneciam ocultas. Antes

de avaliar a instituição ou o curso, por exemplo, o novo sistema permitirá que o avaliador tenha acesso fácil a todas as informações existentes no Inep. As informações oriundas do Censo da Educação Superior, cobrindo o período de 1991 a 2005, e do Cadastro de Docentes já se encontram disponíveis. O próximo passo será integrar as informações do Enade e das avaliações *in loco*.

A Conaes e a CTAA

A Lei 8.681, que criou o Sinaes, criou também a Conaes, com a tarefa de coordenar e supervisionar o Sinaes. Cabe à Conaes, por exemplo, propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos de toda a avaliação, seja ela da instituição, do curso ou do desempenho dos estudantes, estabelecendo diretrizes organizacionais, elaborando políticas para a constituição de comissões, emitindo pareceres, articulando-se com os sistemas estaduais, visando à construção de critérios comuns de avaliação e supervisão, evitando a fragmentação da avaliação da educação superior e freando a fragmentação em curso do sistema de educação superior.

Essa integração ganhou mais um capítulo com a criação da Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA), instituída pela Portaria Ministerial 1.027, de 15 de maio de 2006. Esta Comissão tem como função:

- I – julgar, em grau de recurso, os relatórios das comissões de avaliações *in loco* nos processos de avaliação institucional externa e de avaliação dos cursos de graduação do Sinaes;
- II – realizar a seleção final dos avaliadores do banco;
- III – decidir casos de exclusão de avaliadores do banco;
- IV – zelar pelo cumprimento das diretrizes do Sinaes; e
- V – assessorar o Inep sempre que necessário.

Além destas importantes atribuições da Comissão, merece destaque específico a sua composição, que conta com a participação dos setores do Ministério da Educação ligados à educação superior – Secretaria de Educação Superior (Sesu), Secretaria de Educação Tecnológica (Setec), a Secretaria de Educação à Distância (Seed), Inep, Capes e Conaes – e dois representantes de cada uma das oito grandes áreas do conhecimento, envolvendo profundamente a comunidade acadêmica com as rotinas do processo de avaliação, garantindo-lhe a eficiência, a lisura e a qualidade.

Um sistema nacional

O Sinaes é, como apregoa a legislação, um sistema nacional, envolvendo, portanto, todas as instituições de educação superior, cursos e estudantes do País e não apenas os pertencentes ao sistema federal (IES privadas e Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, seus cursos e seus alunos). Com efeito, já a LDB, no art. 9.º, inciso VIII, estabelece como incumbência da União:

Art. 9.º [...]

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

O Plano Nacional de Educação (Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001) reza no art. 4.º:

Art. 4.º A União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação.

No tópico 4.3, que trata de objetivos e metas da educação superior, diz ainda o PNE (alínea 9):

Estabelecer sistema de recredenciamento periódico das instituições e reconhecimento periódico dos cursos superiores, apoiado no sistema nacional de avaliação.

Em consonância com essa tese que vinha acompanhando o pensamento legislativo brasileiro, a Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, que cria o Sinaes, define claramente, já nos primeiros artigos:

Art. 1.º Fica instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes [...]

§ 2.º O Sinaes será desenvolvido em cooperação com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal.

A criação de um sistema nacional em nada corrompe o princípio de autonomia dos entes federados, já que a própria legislação determina que o sistema de avaliação será desenvolvido em regime de colaboração entre o sistema federal, os sistemas estaduais e o sistema do Distrito Federal. Além disso, avaliar não é regular. A avaliação fornece o referencial básico para a regulação, mas não se

confunde com ela. No âmbito do Ministério da Educação está se firmando um princípio basilar, enunciado da seguinte forma: “Quem regula não deve avaliar; quem avalia não deve regular.” Trata-se de um princípio essencialmente democrático que visa a garantir o máximo de lisura e transparência nos processos conduzidos pelos entes públicos. Nesse sentido, cabe ao Inep avaliar e cabe ao MEC regular as matérias atinentes ao sistema federal de educação; quanto aos sistemas estaduais e ao sistema do Distrito Federal, eles operariam, em sua esfera de abrangência, da mesma forma que o MEC age em relação ao sistema federal, ou seja, regulando. O Inep prestaria o mesmo serviço, isto é, avaliação para um e para outros.

Somente dessa forma o sistema de educação superior brasileiro teria a seu dispor critérios mínimos e comparáveis de qualidade referendados nacionalmente. Os sistemas estaduais perceberam a importância de dotar o Brasil com um sólido sistema nacional de avaliação da educação superior e, em função disso, vários convênios já foram assinados e muitos Estados estão participando do Enade. É de se esperar que, num futuro muito próximo, todos os entes federados estejam integrados ao Sinaes.

Para todos os fins, é importante ressaltar que cabe aos Estados e ao Distrito Federal a opção por participarem do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior ou por manterem sistemas próprios de avaliação.

A avaliação: três olhares

A avaliação no âmbito do Sinaes, é importante destacar, é percebida como uma atividade complexa, que envolve múltiplos instrumentos, não apenas um; diferentes momentos, não apenas o momento de uma prova ou de uma visita *in loco* por comissão de especialistas; diferentes agentes, não apenas os representantes oficiais do Ministério da Educação. Importante, igualmente, é destacar que o Sinaes tem operado com a definição de avaliação, como sendo “um processo sistemático de identificação de mérito e valor” (SANDERS, 1994), por entendê-la como uma das mais consagradas na literatura internacional e por trazer para o âmago do processo as noções, muitas vezes conflitantes, de valores atribuídos por grupos socialmente ativos, e às vezes hegemônicos, e os méritos identificados como valores intrínsecos, que se justificam não pelas pressões do imediatismo e do utilitarismo do mercado, mas pela contribuição que têm a dar para o avanço do conhecimento.

Não por acaso, portanto, o Sinaes usa a palavra *educação* e não *ensino* para identificar-se. Seus elaboradores entendem que educação expressa um conceito mais amplo que ensino, transcendendo o

desempenho e o rendimento de estudantes, aferidos por meio de provas de larga escala, devendo buscar os significados mais amplos da formação e colocando como questão central a responsabilidade social das IES com o seu entorno, com a formação de cidadãos altamente qualificados e com o avanço da arte e da ciência.

O Sinaes, tal qual concebido e em processo de execução tem, pois, três olhares: um olhar sobre a instituição, um olhar sobre o curso e um olhar sobre o estudante. Estes olhares se completam. Metaforicamente, poderíamos dizer que *olhar para a instituição* seria como olhar para um edifício, *olhar para o curso* seria como olhar para o apartamento, e *olhar para o estudante* seria como olhar para o morador. O morador mora num apartamento, que é parte de um edifício, assim como um estudante faz parte de um curso, que pertence a uma instituição acadêmica. É evidente que estes três olhares são muito distintos porque os objetos por si só são distintos. Quando olhamos para um edifício, pensamos nos pilares que o sustentam (será que o prédio não cai?), na rede elétrica (será que não há risco de incêndio?), na rede hidráulica (será que não há infiltração), nos espaços comuns de lazer e de trabalho (existem? São suficientes e adequados?). Quando, por um momento, saímos do âmbito da metáfora e nos transferimos para uma instituição acadêmica, pensamos na biblioteca, nos laboratórios multiuso e, sem dúvida, nas dez dimensões da avaliação institucional definidas em lei. Pensamos, em suma, nos pilares que sustentam uma instituição acadêmica. Este é o primeiro olhar!

O segundo olhar se lança, metaforicamente, sobre o apartamento. Já não interessa aqui analisar a estrutura do prédio, mas a beleza do apartamento, o seu conforto, a sua posição em relação ao sol e ao vento, o número de cômodos etc. Saindo da metáfora, isso equivale a dizer que, aqui, o olhar sobre a biblioteca central é menos importante do que o olhar sobre o acervo bibliográfico que sustenta as disciplinas do curso em questão. Se o curso oferece a disciplina de literatura brasileira, interessa saber se as grandes obras que a compõem e definem o cânone literário brasileiro estão disponíveis para os alunos e professores. E assim por diante.

O novo instrumento de Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG) privilegia a concepção de que a educação sempre se inscreve sobre um texto já existente e não sobre páginas em branco, sempre nas condições colocadas por um determinado tempo e espaço e não no vazio social. Ela precisa, portanto, ter a sua orientação básica pautada nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) próprias do seu tempo e energizar os seus esforços pela melhoria da qualidade na interação ativa com os resultados dos processos avaliativos, cotejando-os permanentemente com o preconizado nas diretrizes curriculares.

É por este motivo que o novo instrumento de avaliação dos cursos de graduação contempla, entre outros, os conhecimentos e saberes necessários à formação das competências estabelecidas a partir do perfil do egresso; a estrutura e conteúdo curricular; o ementário, as bibliografias básica e complementar; as estratégias de ensino; a titulação dos docentes; os recursos materiais; os serviços administrativos; os serviços de laboratórios e a infra-estrutura de apoio ao pleno funcionamento do curso.

O Projeto Pedagógico do Curso (PPC) é, pois, a alma do curso, a ponte que une as DCN às práticas pedagógicas propostas pelo currículo. Os indicadores que caracterizam esta importante conexão são, pois, todos classificados no instrumento de avaliação como imprescindíveis, isto é, indicadores cujo atendimento é fundamental para que a avaliação possa prosperar em suas conseqüências regulatórias, pois afirmam valores acadêmicos em matéria que, se tratada de forma aligeirada, descaracteriza o próprio sentido da boa formação.

1.4.1 Coerência do currículo com os objetivos do curso; Indicador imprescindível.

1.4.2 Coerência do currículo com o perfil desejado do egresso; Indicador imprescindível.

1.4.3 Coerência do currículo face às diretrizes curriculares nacionais; Indicador imprescindível.

1.4.4 Adequação da metodologia de ensino à concepção do curso; Indicador imprescindível.

1.4.5 Inter-relação das disciplinas na concepção e execução do currículo; Indicador imprescindível.

1.4.6 Dimensionamento da carga horária das disciplinas; Indicador imprescindível.

1.4.7 Adequação e atualização das ementas e programas das disciplinas; Indicador imprescindível.

1.4.8 Adequação, atualização e relevância da bibliografia; Indicador imprescindível.

1.4.9 Coerência da proposta curricular com os recursos humanos (docentes e técnicos); Indicador imprescindível.

1.4.10 Coerência da proposta curricular com os recursos materiais específicos do curso (laboratórios e instalações específicas, equipamentos e materiais); Indicador imprescindível.

O peso atribuído a esta articulação da prática formativa às DCN está claramente expresso nos critérios que os avaliadores usam para atribuir nota numa escala de 1 (muito fraco) a 5 (muito bom) a cada um dos indicadores acima. Assim, por exemplo, a nota atribuída a um dos indicadores acima é 5:

Quando o perfil do egresso assume totalmente o referencial teórico-metodológico expresso nos documentos formais da instituição (Projeto Pedagógico Institucional – PPI, Projeto Pedagógico do Curso – PPC, e Projeto Pedagógico Institucional – PDI), e é plenamente coerente com o proposto pelas Diretrizes Curriculares Nacionais e com as necessidades profissionais e sociais. Essa coerência resulta e/ou expressa uma diretriz de ação, acessível ao conhecimento da comunidade interna. (BRASIL, 2006, p. 37).

E 1:

Quando o perfil do egresso não está claramente definido ou é definido e totalmente incoerente com o referencial teórico-metodológico expresso nos documentos formais da instituição – (PPI, PPC e PDI) com o proposto pelas Diretrizes Curriculares Nacionais e com as necessidades profissionais e sociais. (BRASIL, 2006, p. 38).

Os indicadores e critérios definidos pelo novo instrumento de avaliação dos cursos de graduação, já implantado e incorporado aos ciclos avaliativos do Sinaes, permitem, pois, não só afirmar valores que garantam a aderência do PPC às DCN, mas também verificar se as práticas pedagógicas daí resultantes guardam a coerência esperada e se efetivamente se traduzem em práticas inovadoras e adequadas ao contexto em que se inserem.

Por fim, o olhar sobre o morador – metáfora para definir o estudante. O estudante começa como calouro e, se tiver tempo para estudar e tiver os recursos para permanecer no campus, em 60% dos casos conclui o seu curso. Do estudante queremos saber o que ocorre na sua trajetória pelo curso no qual se matriculou. Queremos saber se aprendeu minimamente o que se espera que aprenda, tomando por base as diretrizes curriculares nacionais para a sua área de conhecimento.

Ao primeiro destes três olhares foi dado o nome de *avaliação institucional*; ao segundo, o de *avaliação de cursos de graduação* e ao terceiro, o de *Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes* (Enade). A avaliação institucional, conforme já destacado, tem dois momentos: a auto-avaliação e a avaliação externa, feita por comissões de pares; a avaliação de curso, da mesma forma, é feita por comissões de pares, especialistas em suas áreas do conhecimento; a avaliação do estudante é feita pela aplicação do Enade.

O Enade

O Inep, por meio da Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior, organiza o Enade. A organização implica, entre outras coisas,

preparar para cada edição um Projeto Base, com todos os procedimentos operacionais, demandas e custos. Implica principalmente reunir comissões de docentes de cada uma das áreas do conhecimento. Estas comissões, todas formadas por doutores de suas áreas específicas e indicados por entidades acadêmicas representativas, têm a tarefa de preparar as diretrizes da prova de cada uma das áreas. São estas comissões que verificam junto aos elaboradores das provas se as perguntas formuladas refletem ou não as diretrizes que foram estabelecidas. Quem elabora a prova é uma instituição contratada pelo Inep para tal finalidade. Nos últimos três anos, este trabalho foi feito pelo Centro de Seleção e de Promoção de Eventos (Cespe) da Universidade de Brasília, pela Fundação Cesgranrio e pela Fundação Carlos Chagas.

É importante notar que a prova do Enade é aplicada todos os anos, mas cada curso só é avaliado de três em três anos. Funciona assim: todas as áreas (área entendida como um conjunto de cursos) foram divididas em três grupos. Em 2004, o exame foi aplicado ao grupo da Saúde e das Ciências Agrárias; em 2005, ao grupo das Engenharias (46 engenharias) e das Licenciaturas; em 2006, ao grupo das Ciências Sociais Aplicadas e aos demais cursos. Em 2007, volta o grupo I; em 2008, o grupo II e assim sucessivamente. Todas as áreas da graduação, exceto os cursos superiores de tecnologia, que começarão a participar do Enade em 2007, participaram do Exame.

A pergunta mais freqüente que os responsáveis pela implementação do Sinaes têm de responder se refere às diferenças entre o antigo “provão” e o Enade.

Talvez a resposta mais correta a essa questão seja a de que o extinto provão e o Enade têm em comum apenas uma coisa: ambos são exames de larga escala, cuja aplicação é uma exigência da LDB. A partir daí tudo é diferente.

1. O Enade é aplicado de três em três anos para cada curso. O provão era anual e em oito anos foi aplicado a menos da metade deles.
2. Embora todos os cursos participem do Enade, a participação dos estudantes destes cursos é feita por amostragem (cerca de 50% dos estudantes participam). O provão era aplicado ao universo dos concluintes dos cursos selecionados.
3. O Enade, por si só, não tem implicações regulatórias, ou seja, o resultado do desempenho dos estudantes na prova não é considerado igual à qualidade do curso e, portanto, não é suficiente para reconhecer ou deixar de reconhecer um curso. O provão previa sanções a cursos cujos conceitos na prova fossem repetidamente insuficientes.
4. O Enade é construído com base no perfil profissional, nas competências e nos conteúdos definidos nas diretrizes

curriculares nacionais para cada curso. Isso significa que o Enade leva em consideração todos os conteúdos do curso e não apenas os do último ano.

5. O Enade considera a trajetória dos estudantes e não apenas o ponto de chegada, por isso é aplicado a ingressantes e concluintes dos cursos de graduação. O provão era aplicado apenas aos concluintes de alguns cursos selecionados. Em oito anos, por exemplo, o provão foi aplicado aos concluintes de apenas quatro engenharias (mecânica, elétrica, civil e química). O Enade 2005 foi aplicado a ingressantes e concluintes de todas as 46 engenharias registradas no Inep.
6. Por se preocupar com a trajetória do estudante, a prova do Enade é a mesma para ingressantes (alunos que concluíram até 22% dos créditos) e concluintes (alunos que concluíram mais de 80% dos créditos). O ingressante pode responder toda a prova, mas não se espera que saiba responder mais de 20%. Surpreendentemente, há ingressantes muito bem formados que têm desempenho superior, às vezes bem superior, ao desempenho da média dos concluintes.
7. A prova do Enade tem 40 questões, 30 delas são de conteúdos específicos e 10, de formação geral. O provão não tinha questões de formação geral. A parte de formação geral do Enade busca identificar o desempenho do estudante em relação a habilidades instrumentais, consideradas importantes para qualquer indivíduo em qualquer profissão que vier a exercer. Na formação geral, são exploradas questões relativas à boa comunicação em língua portuguesa, à capacidade de analisar dados e informações, interpretar textos, gráficos, tabelas, à capacidade de sintetizar, produzir inferências e juízos e saber sustentá-los com dados e evidências etc. O contexto para essas questões sempre é o mundo contemporâneo em toda a sua complexidade social, política e cultural. Daí que a mídia se refere a essa parte como sendo de conhecimentos gerais e não de formação geral, como de fato é. Importante: as dez questões de formação geral são comuns a todos os alunos de todas as áreas do conhecimento.
8. O questionário socioeconômico-cultural, com 105 perguntas, é aplicado a ingressantes e concluintes, de modo que podemos saber quem são os estudantes de cada uma das áreas; se são ricos, pobres, brancos, negros; se têm pais com escolaridade superior ou não; o que pensam dos professores, das aulas, das instalações, da biblioteca, das disciplinas do curso etc. A diferença em relação ao provão é que as perguntas são agora aplicadas a ingressantes e concluintes, o que permite acompanhar a trajetória dos filhos de pais sem escolaridade

e dos de pais que têm curso superior, dos estudantes pobres e ricos, dos brancos e negros, dos oriundos da escola média pública e da privada etc. O uso desses dados para orientar, proativamente, as políticas públicas e as políticas acadêmicas dentro de cada instituição, ainda está longe de ter o seu potencial plenamente explorado.

9. O questionário ao coordenador tem perguntas de avaliação do curso que estão cruzadas com o questionário dos alunos, de forma que é possível comparar e contrastar as visões de estudantes e coordenadores, gerando no âmbito do curso contradições importantes para o processo de auto-avaliação e para o desenvolvimento da autoconsciência institucional.
10. Cada curso do país que participa do Enade recebe um relatório de cerca de 35 páginas, com todos os resultados da prova e da aplicação do questionário socioeconômico-cultural. No último Enade, por exemplo, cada um dos 5.511 cursos recebeu o seu relatório individualizado, podendo saber exatamente o que os seus estudantes sabem e o que ainda não sabem das competências e dos conteúdos demandados pela prova. Além dos relatórios de curso, o Inep prepara anualmente relatórios de área, resumos técnicos para a mídia, relatórios para o grande público e para a comunidade de especialistas em exames de larga escala. Todos podem ser solicitados ao Inep ou consultados on-line na página do Inep (www.inep.gov.br).
11. Por último e mais importante: o Enade é um dos instrumentos de avaliação e informação do Sinaes. Ele faz parte, portanto, de um sistema que busca avaliar cursos e instituições e que, para fazê-lo, utiliza-se também, mas não só, das informações geradas pelos estudantes.

Entre as críticas ao exame, uma das principais é a sua obrigatoriedade. Nesse sentido, cabe esclarecer que, quando se decidiu que todos os cursos deveriam participar do exame e que este deveria ser aplicado por amostragem, constatou-se que a obrigatoriedade de participação dos selecionados na amostra era fundamental, pois a amostragem ficaria distorcida (e os resultados também) se, digamos, apenas os bons alunos participassem. É importante lembrar que não são as instituições que fazem a amostra, mas o Inep. A amostra é feita pelo Inep a partir da identificação dos alunos legalmente definidos como ingressantes e concluintes. Se quiséssemos ter apenas uma avaliação da área (digamos, da área de Biologia do País) e não do curso de Biologia (por exemplo, do curso de Biologia da Universidade de Viçosa) não haveria necessidade da obrigatoriedade. Como o Enade ficou definido depois de quase um

ano de discussão, a obrigatoriedade é importante para podermos gerar relatórios confiáveis curso a curso.

Outra crítica recorrente é em relação a uma mesma prova ser aplicada em todo o País. As Diretrizes Curriculares Nacionais são, como diz o nome, nacionais. O que o exame mede não é a qualidade do curso (esta era a visão do provão), mas o desempenho dos estudantes de cada curso com relação às diretrizes nacionalmente definidas pelo Conselho Nacional de Educação. O Enade, diferentemente do provão, não dá conceito de curso. O conceito do curso vem da avaliação *in loco* feita por comissões de especialistas nas áreas. Seria injusto dar conceito aos cursos a partir do Enade, até porque, como todos os exames de larga escala, ele está centrado em norma e não em critérios, e isso significa que, exclusivamente, pelo Enade é impossível dizer se um curso é bom ou ruim. Tudo o que sabemos é se os seus alunos tiveram desempenho melhor ou pior na prova. Para muitos, essa é uma distinção “academista” e fina demais. Na verdade, ela é crucial. O fato de um indivíduo gozar de boa saúde não implica que os outros estejam doentes. Na verdade, vis-à-vis critérios previamente definidos, todos podem gozar de boa saúde. Nos exames de larga escala, lamentavelmente, não é assim! O que o Enade diz é que todos os cursos nunca poderão ter boa saúde! Como os conceitos são relacionais, tudo o que podemos dizer é que se alguns gozam de excelente saúde, outros terão saúde apenas boa, regular ou mesmo ruim. Claro que não precisaria ser assim! É a avaliação *in loco* que corrige este problema. Diferentemente do Enade, a avaliação *in loco* está baseada em critérios e estes levam em conta a história do curso, o projeto pedagógico específico do curso, os objetivos pretendidos e as características locais. Cada indicador é avaliado pelos especialistas à luz de critérios previamente definidos no instrumento de avaliação e, assim, o efeito relacional perde relevância. Um curso pode, pois, ter alunos com desempenho baixo no Enade, mas contribuir muito mais com o seu crescimento do que outro curso que recebe alunos muito bons e que não consegue motivá-los suficientemente, independente de onde esteja geograficamente localizado. O Enade não é, convém repetir, a avaliação do curso.

Considerações finais

O Sinaes, como um todo, é quase desconhecido pela imprensa e até mesmo pelos próprios alunos que, em sua maioria, ainda pensam que a avaliação da educação superior se resume ao Enade. O Enade, pela grande quantidade de pessoas que mobiliza, em um mesmo momento, sempre se torna um evento nacional, tanto na realização quanto na divulgação dos resultados. É difícil fugir disso. Poucos sabem, por exemplo, que o Inep tem feito cerca de 25 avaliações de

curso por dia útil nos últimos dois anos. Cada avaliação destas gera uma comissão que faz visita à instituição, que gera um parecer, que, se aprovado, gera uma portaria de reconhecimento, renovação de reconhecimento e de autorização de curso. Cada uma, no entanto, é publicada no Diário Oficial da União (DOU) quando o seu processo específico se encerra. Resultado: poucos além dos dirigentes da instituição e dos alunos formandos tomam conhecimento. Se todos os 20 mil cursos recebessem comissões e fossem avaliados no mesmo dia, certamente teríamos um evento nacional para essas avaliações com grande impacto na mídia e, claro, também com grande transtorno nos *campi*. Imagine-se um *campus* com 100 cursos recebendo 100 comissões nos mesmos dias! A preocupação com a importância do processo avaliativo para o *campus* talvez seja mais racional que o seu impacto na mídia. Mesmo assim, talvez faça sentido a crítica de que devemos ser mais agressivos na divulgação das atividades do cotidiano, para que o Sinaes, pela sua qualidade de sistema, não seja confundido com o Enade, e para que conquiste mais apoio público.

Estruturalmente, as condições para que os instrumentos, os momentos e as modalidades de avaliação e de informação sejam efetivamente articulados existem e foram aperfeiçoados com as recentes Portarias assinadas pelo Ministro da Educação¹ do governo Lula. Com a nova reorganização, a redistribuição de funções avaliativas e regulatórias, com a construção do novo banco de avaliadores, com uma nova sistemática de constituição de comissões de avaliação e com a redefinição de atribuições, a tarefa de consolidar o Sinaes, enquanto sistema, tornou-se operacionalmente bem mais simples.

O BASis, Banco de Avaliadores do Sinaes, é uma peça central no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Sua estrutura e seu modo de funcionamento expressam exatamente a filosofia do Sinaes. Entretanto, não cabe repetir, aqui, a apresentação já feita em artigo publicado pela *Revista Avaliação* (ano 11, volume 11, número 4).

Recebido em 20/11/2006

Aprovado em 27/11/2006

¹ Ministro de Estado da Educação
Fernando Haddad.

Referências

ANTEPROJETO de Lei da Reforma da Educação Superior. MEC, 2005.

BRASIL. Lei 9.131/1995. Altera dispositivos da Lei 4.024/1961 (Fixa as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências).

BRASIL. Lei 9.394/1996. Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL. Lei 10.861/2004. Institui o Sinaes.

BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). Lei 10.172/2001. Brasília, Congresso Nacional, 2001.

BRASIL. IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)*. Brasília, 2005. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 9 nov. 2006.

BRASIL. Portaria 563, de 21 de fevereiro de 2006. *Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação*. Brasília: Inep, 2006.

BRASIL. MEC/INEP/DEAES. *Sinopse Estatística do Ensino Superior 2004*. Brasília, 2005.

BRASIL. *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da Concepção à Regulamentação*. Brasília: Inep, 2004.

RISTOFF, Dilvo; ARAÚJO, Luiz. Missão Inadiável. In: TONETTI, Rosana (Coord.). *Universidade XXI: A Encruzilhada da Educação Superior*. Brasília: MEC, novembro de 2003.

RISTOFF, Dilvo; PACHECO, Eliezer. *Educação Superior: Democratizando o Acesso*. Textos para Discussão. Inep/MEC, 2004.

SANDERS, J. R. *The Program Evaluation Standards*. Thousand Oaks: Sage, 1994.

UMA ESCOLA do Tamanho do Brasil. Programa de Governo do Candidato Lula, 2002.