

Editorial

SINAES – Perspectivas e Desafios da Avaliação da Educação Superior

A avaliação foi, por certo, um dos temas mais polêmicos do ano de 2003 no campo da educação superior. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) foi concebido nesse ano, mas a idéia de revisão do Exame Nacional de Cursos ou Provão e de construção de um sistema nacional de avaliação institucional a partir, entre outros, da experiência do PAIUB, surgiu de uma proposta no contexto do pleito eleitoral de 2002, que ficou conhecida como Proposta 12, e que foi assumida pelo Programa de Governo do então candidato a presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva.

Seus elaboradores consideraram o corpo legal regulador da educação superior brasileira, a começar pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 209: “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: 1 – cumprimento das normas gerais da educação nacional; 2 – autorização e avaliação da qualidade pelo poder público”; o Conselho Nacional de Educação, cuja Lei de criação nº 9131, em seu art. 3º, prevê a figura da avaliação periódica de Instituições de Ensino Superior e Cursos; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, que reafirma o texto do art. 3º da Lei 9.131/96 ao determinar, em seu art.46, que os prazos para a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de IES seriam limitados, podendo ser renovados periodicamente após processo regular de avaliação; e o Plano Nacional de Educação(PNE), criado em 2001, que estabelece, em seu art. 4º, que a União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos ao acompanhamento das metas constantes do PNE.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) tem como objetivo assegurar o processo de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos seus estudantes. Suas idéias centrais são de integração dos processos avaliativos internos e externos, de participação de todos os agentes envolvidos e de articulação de concepções, objetivos, metodologias, políticas acadêmicas e instâncias do governo. A configuração das dez dimensões institucionais trabalhadas pelo SINAES no campo da avaliação interna – missão e plano de desenvolvimento institucional; políticas para as áreas de ensino, pesquisa, pós-graduação lato sensu e stricto sensu e extensão; responsabilidade social; comunicação com a sociedade; políticas de pessoal, de carreira do corpo docente e do corpo técnico e administrativo; organização e gestão; infra-estrutura física; planejamento e avaliação; políticas de atendimento aos estudantes e egressos; e, sustentabilidade financeira – refletem, na percepção de Nunes, uma rede de relações. “Cada uma dessas dimensões relaciona-se com as demais, estabelecendo redes entre pessoas, idéias, acontecimentos e práticas vivenciadas e veiculadas no interior da instituição” (NUNES, 2006, p.339).

Nos termos da Lei 10. 861/2004 que o criou, o SINAES defende os princípios da educação como um direito social e um dever do Estado; valores sociais historicamente

determinados; a regulação e o controle como algo que não se esgota em si mesmo, que tem um caráter educativo; respeito à identidade e à diversidade institucional em um sistema tão diversificado como o brasileiro, e a avaliação como um processo educativo, democrático e participativo, com objetivos formativos e sociais. E entende a avaliação institucional como parte das políticas públicas de educação superior voltadas para a construção de um sistema de educação brasileiro, vinculado ao projeto de sociedade democrática, compatível com as exigências de qualidade, relevância social e autonomia, dimensões consideradas inerentes a esse nível de formação.

Dois órgãos criados com a Lei do SINAES devem ser destacados, pois têm papel fundamental para o Sistema como um todo. O primeiro é a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, vinculado ao Gabinete do Ministro de Estado da Educação. Foi criada com o objetivo de implementar o SINAES; congrega o Sistema Federal com os Sistemas Estaduais; estabelecer as diretrizes de avaliação das Instituições de Ensino Superior (IES) e, junto com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), compartilhar os processos de disseminação e implantação nacional do SINAES.

O outro órgão é a Comissão Própria de Avaliação (CPA) que, por lei, tem a atribuição de coordenar o processo de avaliação interna em cada IES; sistematizar e prestar conta das informações solicitadas pelo INEP, com atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos existentes na instituição. Para além desses objetivos, cabe à CPA, no seu trabalho de construção do processo avaliativo interno à instituição, a responsabilidade de desenvolver não apenas conhecimentos técnicos, visando ao cumprimento de um ritual burocrático da legislação, mas, principalmente, de envolver todos os atores em um trabalho político capaz de criar a ambiência necessária para a construção de práticas avaliativas permanentes, que possam colocar a instituição em um patamar de qualidade acadêmica.

Uma terceira comissão foi instituída posteriormente pela Portaria nº 1.027, de 15 de maio de 2006 - a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA) - com as atribuições de operacionalização das diretrizes da CONAES no que se refere às questões do Banco de Avaliadores do SINAES (BASIS); seleção final dos integrantes do Banco; acompanhamento do trabalho das comissões de avaliação; exame dos recursos das IES e a avaliação da permanência dos avaliadores do Banco. O BASIS é uma peça central no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). De acordo com Ristoff e Giolo (2006) sua estrutura e seu modo de funcionamento expressam exatamente a filosofia do novo sistema de avaliação da educação superior.

A lógica subjacente à implantação do SINAES como um sistema misto de avaliação estava sustentada por vários argumentos, dentre eles a necessidade de o Estado assegurar a qualidade, os controles regulatórios, a distribuição e o uso adequado dos recursos públicos, a necessidade de expansão do sistema segundo os critérios estabelecidos pelas políticas institucionais, a necessidade de dar ciência à sociedade, de orientar o mercado consumidor dos serviços educacionais e, também, produzir informações para as tomadas de decisão.

O SINAES pensado pela Comissão Nacional de Avaliação (CEA) tem a avaliação como um processo permanente, orgânico, abrangente, com implicações nacionais, apesar

das diversidades regionais e locais. No documento por ela produzido, a palavra “sistema” traz a idéia de um conjunto de partes que, apesar de aparentemente inconciliáveis, não congruentes, necessitam ser acopladas, imbricadas, ligadas para operar e produzir resultados em um todo complexo. Essa talvez tenha sido a mudança mais radical da proposta da CEA em relação ao sistema anterior – o ENC (MEC, 2007).

Como forma de atingir as instituições de ensino superior na sua totalidade, o SINAES possui três eixos: I – Avaliação das instituições. A base do SINAES é a avaliação institucional nas suas dimensões interna (auto-avaliação) e externa. O principal objetivo é verificar como as IES são constituídas, qual a capacidade de atendimento à comunidade acadêmica em todos os seus alcances, e destaca a auto-avaliação (avaliação interna), dirigida em cada IES pela Comissão Própria de Avaliação (CPA); II – Avaliação dos cursos. Esta é uma prática já desenvolvida no sistema anterior, mas para atender às diretrizes e princípios do SINAES, se reveste de novas características, consistindo em uma avaliação externa realizada por equipes multidisciplinares de especialistas, aos quais se junta um avaliador institucional. Esse eixo tem uma articulação com os processos de regulação (autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento); III – Desempenho dos estudantes. Esse eixo deu origem ao Exame Nacional de Desempenho de Estudante, que tem importante papel no processo de avaliação institucional, na medida em que fornece informações importantes tanto para as IES, que podem fazer uso dessas informações no processo de avaliação interna, quanto para o sistema como um todo, visando à formulação de políticas públicas.

A Lei nº 10.861/2004, em seu art. 2º, alínea I, diz que o SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:

I – a avaliação institucional interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de ensino superior e de seus cursos (MEC, 2004, p.139-140).

Ainda, aponta no caput do art.3º que a avaliação das IES terá por objetivo:

Identificar seu perfil e o significado de sua atuação por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas, obrigatoriamente: a organização e a gestão da instituição; o planejamento e a avaliação, especialmente dos processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional (MEC, 2004, p.140).

O SINAES busca, com a avaliação interna, antes de tudo, o autoconhecimento institucional, que deverá favorecer a construção de uma cultura da avaliação na instituição e permitir também que as IES “se preparem, de uma forma mais aprofundada, para as diversas avaliações externas a que são submetidas freqüentemente, principalmente através do processo de avaliação de cursos” (POLIDORI; MARINHO-ARAÚJO; BARREYRO, 2006, p.431). Ou seja, um autoconhecimento visando a fundamentar emissões de juízos de valor e articulação de ações de melhoramento tanto das pessoas envolvidas, quanto da

instituição. Neste sentido, a recomendação é de que os processos de auto-avaliação sejam permanentes, isto é, constituídos como uma cultura internalizada nas estruturas e nas ações institucionais, constituindo-se “no instrumento efetivo para iluminar a construção de uma nova concepção de universidade em uma sociedade como a brasileira” (BELLONI, 2000, p.53).

Regina Lúcia Bastos Vieira

Professora Adjunta do Departamento de Educação do Campus I da UNEB. Licenciada em Ciências Sociais / UFBA. Mestre em Políticas Sociais e Cidadania / UCSAL. Especialista em Avaliação de Currículos / UFBA. e em Administração Universitária pela UFU/ Université du QUÈBEC e YORK University