

VI COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, Blumenau, SC, 15 a 17 de novembro de 2006.

Uma Reflexão sobre o Sistema Nacional da Avaliação da Educação Superior (SINAES)

**Marli Dia de Souza Pinto
Jadna Heinzen**

RESUMO

A avaliação das IES brasileiras, que está regulamentada desde 2004 pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES foi instituído pela Lei Federal n. 10.861, de 14 de abril de 2004, com o objetivo de assegurar o processo nacional de avaliação institucional, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos estudantes. Pode ser considerada como um processo contínuo de busca da qualidade do fazer universitário e pressupõe e exige predisposição à mudança. O presente artigo objetivou refletir sobre a importância do mecanismo de avaliação para a educação superior, descrevendo os procedimentos avaliativos do (SINAES). Utilizou como procedimentos metodológicos uma pesquisa bibliográfica consolidada pela Legislação sobre o assunto. Como justificativa espera-se que o presente artigo traga uma contribuição social, técnica e teórica, já que o Sistema permite a garantia de especificidades da educação superior considerando as diversificações regionais, conceituais e culturais e das variações de tamanho, de abrangência e de condições econômicas das Instituições. Assim foi possível evidenciar que por meio do SINAES as IES estão construindo uma cultura de Avaliação com bases sólidas.

Palavras-chaves: SINAES. Avaliação Institucional. Instituição de Educação Superior.

1 INTRODUÇÃO

No início de um novo século em que o mercado adquire as prerrogativas de regente da vida humana e que se verifica uma demanda de conhecimento sem precedentes e de diversidades de propostas para o Ensino Superior, é necessário que seja feita uma reflexão sobre a importância da educação para o desenvolvimento humano. O presente e o futuro das Instituições de Educação Superior (IES) estão na pauta do debate público sobre a grande responsabilidade da condução dos caminhos da sociedade.

O caminho da humanidade, necessariamente deve passar pela educação, e está terá de reagir e transformar-se buscando agilidade e flexibilidade para o desenvolvimento de uma educação de qualidade em que a integração destes requisitos é critério fundamental (BUARQUE, 1994). Então, é importante reforçar a idéia de que as Instituições de Ensino Superior (IES), que oferecem educação em nível superior, precisam ampliar a relação com o mundo do trabalho, com as organizações sociais e com os movimentos existentes, garantindo o acesso adequado e permanente do ensino, da pesquisa e da extensão.

Os programas de Avaliação Institucional foram criados para se repensar a universidade através de um processo democrático e participativo baseado no reexame e aprimoramento do seu exercício e de todas as suas funções.

Conforme se altera as demandas sociais a educação para cumprir suas funções deve acolher as mudanças contemporâneas. Para verificar se as necessidades dos atores sociais estão sendo atendidas com qualidade e eficiência, o mecanismo de avaliação tem se apresentado como um desafio. Além disso, a avaliação surge no cenário atual das IES como instrumento de gestão em meio a verificações de métodos e análise de desempenho e na partilha de sustentabilidade de recursos, seja em IES públicas ou privadas, na sua manutenção e/ou na própria definição de trajetória do seu Plano de Desenvolvimento Institucional.

A avaliação institucional seguramente é uma das temáticas que tem suscitado maior interesse no âmbito acadêmico. Pode se dizer que, grande parte desse interesse pode estar associada ao quadro de crises da IES em geral, cujas características se manifestam sobre hegemonia, legitimidade e sobrevivência.

A literatura em questão sinaliza que desde 1980 vários movimentos acadêmicos discutem a questão da necessidade de Avaliação Institucional, entre ações destaca-se o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) em 1993, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996, e outros dispositivos legais que foram elaborados com o intuito de garantir a avaliação externa e incentivar a avaliação interna como um processo de auto-conhecimento (BRASIL, 1996a; 1996b).

A literatura aponta fases no interminável processo de avaliação institucional: auto - avaliação, avaliação externa e reavaliação, retomando o processo em um novo patamar (YARZÁBAL, 1988). O documento básico do PAIUB aponta as fases em: diagnóstico, avaliação interna e avaliação externa. O Guia de Avaliação das Universidades Espanholas cita a auto-avaliação e avaliação externa. A Comissão Nacional de Avaliação e Credenciamento Universitário da Argentina (CONEAU) divisa as fases em auto-avaliação, avaliação externa e informe final (NAVARRO E GOTTIFREDI, 1998). Em suma, há praticamente um consenso acerca das etapas ou fases desse processo, sendo as variantes, de pequena expressão.

A avaliação institucional é um processo, sem fim, de busca da qualidade do fazer universitário e pressupõe e exige predisposição à mudança. É impensável concebê-la dissociada da mudança, mais do que isso, de uma cultura da mudança (GASPARETTO, 1999, p. 74). Essa é exigida pela dinâmica da realidade científica, tecnológica, cultural, organizacional, política e social. O fato é que o mundo, a sociedade, a economia, mudam num ritmo cada vez mais acelerado. Essa aceleração da mudança agrava o processo de corrosão e de obsolescência dos conhecimentos e das tecnologias e explicita a necessidade de atualização, de renovação do conhecimento, de mudanças. Essas impõem desafios à universidade. Mais recentemente estudos na área revelaram a indiscutível importância das ações avaliativas das IES ao criar o Sistema Nacional de Avaliação Superior (BRASIL, 2004).

Assim, a partir do desafio do novo Sistema surgiu a idéia de elaborar o presente artigo que tem como objetivo central: Refletir sobre a importância do mecanismo de avaliação para a educação superior, descrevendo os procedimentos avaliativos do Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior (SINAES).

O resgate histórico do presente estudo tem entre diversas justificativas a contribuição social, técnica e teórica, já que o Sistema permite a garantia de especificidades da educação superior brasileira considerando as diversificações regionais, conceituais e culturais e das variações de tamanho, de abrangência e de condições econômicas das Instituições.

O estudo utiliza como procedimentos metodológicos uma pesquisa bibliográfica sobre o SINAES visando dar consistência teórica e levar uma reflexão sobre o processo de avaliação institucional na educação superior contemporânea.

2 SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES)

Atualmente, já foram institucionalizados vários modelos de avaliação, tanto educacionais como de gestão. Entre estes alguns diretamente relacionados aos sistemas educacionais e, outros, mais diversificados podendo ser aplicados a vários ambientes.

A avaliação de IES, que está regulamentada desde 2004 pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES foi instituído pela Lei Federal n. 10.861, de 14 de abril de 2004, com o objetivo de assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes.

As reflexões e experiências possibilitadas numa avaliação tornam sempre patentes à necessidade de sua ampliação, criando novos modelos que objetivem acréscimo de informação aos modelos já existentes.

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

Se comparados a outros programas o SINAES traz avanços significativos ao integrar as diversas dimensões e instrumentos com base em uma concepção global; ao articular regulação e avaliação; ao propiciar a coerência da concepção geral da avaliação com os objetivos e a política de educação superior; ao englobar momentos significativos de entrelaçamento e sinergia dos resultados da avaliação conforme Art. 2º da Lei 10.861; ao promover avaliação institucional interna e externa; bem como avaliação das condições de ensino e a avaliação do desempenho do estudante (ENADE) (BRASIL, 2006).

Na visão de Figueiredo (2005, p.1)

o SINAES dá um salto de qualidade indo além da proposta meritocrática e classificatória buscando reunir os múltiplos olhares que evidenciam a missão e o fazer da instituição. Na verdade, evidenciam o 'ethos da instituição', que é o intransferível, incomparável e específico, pois só a ele pertence.

Dentro da Avaliação das IES, primeiramente o SINAES focaliza o auto-conhecimento que se sedimenta na Auto Avaliação.

Tendo por base a proposta do SINAES de articular a avaliação emancipatória e a regulatória, a avaliação deve remeter tanto para o julgamento da estrutura, dos processos, dos conteúdos dos programas, dos projetos, das ações em desenvolvimento na IES como para o julgamento de seus resultados, isto é, dos efeitos junto aos estudantes, professores, administradores e a comunidade onde se insere a IES, apontando as facilidades e as dificuldades. A avaliação deve deste modo, estar fortemente atrelada aos objetivos institucionais, considerando seus efeitos na sociedade e não pura e simplesmente o aspecto técnico (PINTO, HEINZEN; MELO, 2004).

2.1 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

A Avaliação Institucional ou Avaliação das Instituições de Educação Superior pode ser considerada o instrumento que centraliza e organiza e da coerência do conjunto da Entidade.

De acordo com os SINAES (2004) a idéia institucional da abrangência engloba três aspectos que são objeto da análise, atores e os processos avaliativos.

Como objeto da análise considera-se o conjunto de dimensões, estruturas, relações, atividades, funções e finalidades da Instituição, como o ensino, pesquisa e extensão, gestão, responsabilidade financeiras, sociais, dentre outros;

Já como atores da avaliação têm-se os professores, alunos, funcionários e membros da sociedade, organizados, convidados ou designados. E, por fim os processos avaliativos, que se regem por procedimentos institucionais e utilizam a própria infra-estrutura da instituição.

A Auto-Avaliação é um processo contínuo por meio do qual uma instituição elabora conhecimento sobre sua própria realidade, buscando compreender os significados do conjunto de suas atividades na melhoria da qualidade visando a alcançar uma maior relevância social. Para tanto, sistematiza informações, analisa coletivamente os seus problemas e deficiências, desvendando formas de organização e estabelecendo estratégias de superação de fragilidades (BRASIL, 2004).

Certamente haverá necessidade de um órgão articulador de avaliação que procurará criar o clima necessário à adesão de todos os integrantes de comunidade acadêmica no processo. Este órgão terá a responsabilidade de reunir os dados e coordenar a divulgação dos resultados. Considerando-se a avaliação um processo cultural, é importante o encaminhamento nas IES para implantação de um ciclo permanente de avaliação que crie estruturas capazes de dar suporte ao processo avaliativo, pois mesmo não sendo uma idéia e tarefa nova, a avaliação ainda não está totalmente incluída nas práticas institucionais.

A prática da auto-avaliação como processo permanente será instrumento de construção e/ou consolidação de uma cultura de avaliação institucional, com a qual a comunidade interna se identifique e se comprometa. O caráter formativo deve permitir o aperfeiçoamento dos docentes, discentes e corpo técnico-administrativo, bem como, melhorar a relação com a comunidade externa pelo fato de colocar todos os atores em um processo de reflexão e autoconsciência institucional.

Conforme o Artigo 3º da Lei 10.861, a Avaliação das IES tem como objetivo identificar o perfil e significado de sua atuação, através das atividades, cursos, programas, projetos, setores, considerando as diferentes dimensões:

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 a representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;

VII - Infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;

VIII - Planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;

IX - Políticas de atendimento aos estudantes;

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

O Sistema inclui ainda os seguintes instrumentos de informação, para abranger maior e melhor o conhecimento de cada IES: Censo da Educação Superior; Cadastro das Instituições e Cursos; Sistemas de Registro da Capes, SEMTEC e outros; Questionário aos Alunos; Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e outros. O SINAES é coordenado por uma Comissão Nacional (CONAES) e em cada IES pela Comissão Própria e Avaliação CPA. A CONAES cabe a incumbência de divulgar as Diretrizes e orientações e desenvolver a capacitação das CPA's visando operacionalizar o que preconiza o SINAES.

A CPA é o órgão articulador do processo estabelecido pelo SINAES e tem a atribuição de conduzir os processos de avaliação interna e de consolidar o processo de auto-avaliação institucional. Assegura a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, sem privilégio para a maioria absoluta de um dos segmentos.

2.1.1 AVALIAÇÃO EXTERNA

A avaliação externa é realizada por comissões designadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e tem como referência os padrões de qualidade para a educação superior expressos nos instrumentos de avaliação e nos relatórios das auto-avaliações. O processo de avaliação externa independente de sua abordagem e se orienta por uma visão multidimensional que busca integrar sua natureza formativa e de regulação numa perspectiva de globalidade.

2.2 A AVALIAÇÃO DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO

É um procedimento utilizado pelo MEC para o reconhecimento ou renovação de reconhecimento dos cursos de graduação representando uma medida necessária para a emissão de diplomas.

Esta avaliação passou a ser realizada de forma periódica com o objetivo de cumprir a determinação da LDB nº 9394/1996 a fim de garantir a qualidade do ensino oferecido pelas Instituições de Educação Superior (BRASIL, 1996).

Tem como objetivo principal identificar as condições de ensino dos estudantes universitários em relação ao perfil docente, a infra-estrutura e à organização didático-pedagógica.

O Formulário eletrônico, instrumento de informações preenchido pelas Instituições, possibilita a análise prévia pelos avaliadores da situação dos cursos, permitindo uma melhor verificação *in loco* pelos avaliadores externos. Este formulário é composto por três grandes dimensões: a qualidade do corpo docente, a organização didático-pedagógica e as instalações físicas, com ênfase na biblioteca.

O processo de seleção dos avaliadores observa o currículo profissional, a titulação dos candidatos e a atuação no programa de capacitação, a partir de um cadastro permanente disponível no sítio do INEP, o qual recebe inscrições de pessoas interessadas em atuar no processo. As notas são atribuídas em dois aspectos (acadêmico/profissional e pessoal) pela comissão de avaliação da área. Todos os docentes selecionados farão parte do banco de avaliadores do INEP e serão acionados de acordo com as necessidades do cronograma de avaliações (BRASIL, 2006).

Para a devida implementação da avaliação, os avaliadores recebem um guia com orientações de conduta/roteiro para o desenvolvimento dos trabalhos e participam de um programa de

capacitação que tem por objetivo harmonizar a aplicação dos critérios e o entendimento dos aspectos a serem avaliados.

2.3 EXAME NACIONAL DE DESEMPENHO DOS ESTUDANTES (ENADE)

O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) é um instrumento utilizado pelo SINAES e foi criado para substituir o provão a partir de 2004.

Tem como objetivo central avaliar as IES e seus respectivos cursos de graduação com a preocupação quanto ao desempenho dos alunos em relação às competências, habilidades, saberes, conteúdos curriculares, enfim, com a formação geral.

Segundo Chrispiniano (2005), citando Ristoff que exerce a função de Diretor de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior em que evidencia que o ENADE possui significativas diferenças com relação ao Provão nas seguintes situações: no destino do exame, na periodicidade, na forma de aplicação, no tipo de resultados produzido, no uso dos resultados, no questionário a ser aplicado aos coordenadores entre outros. Os conceitos do ENADE, diferentemente do Provão, são gerados a partir do desempenho do ingressante e concluintes em uma prova de formação geral e do desempenho, com pesos diferenciados para os dois grupos na prova de conhecimento específico da área de conhecimento. O que interessa efetivamente é a diferença de desempenho, o crescimento na trajetória do aluno.

As competências, habilidades, saberes, conteúdos curriculares necessários à construção da prova do ENADE são elaborados por profissionais especialistas das mais diversas áreas do conhecimento, indicados pelas IES e selecionados pelo INEP. A base do ENADE está delineada pela trajetória dos estudantes, uma continuação e não apenas somente o momento de conclusão do curso. É aplicado a estudantes ingressantes e concluintes dos cursos de graduação.

Como avalia o percurso acadêmico do aluno, as questões têm baixa, média e alta complexidade. Já os cursos a serem contemplados pelo ENADE são definidos a cada três anos pelo Ministério da Educação (MEC) (<http://www.inep.gov.br/superior/enade/>)

O questionário que é aplicado aos alunos também é respondido pelo coordenador de curso e este procedimento tem a finalidade de comparar a compreensão do curso na percepção dos alunos e do coordenador.

O Exame prevê uma avaliação por amostragem através de sorteio dos alunos inscritos no INEP pela Instituição de Ensino. Neste caso, apenas os alunos que forem sorteados terão a obrigatoriedade de comparecer ao Exame sob pena de não receber o histórico escolar. Com este novo sistema, os cursos passam a ser avaliados a cada três anos e este tipo de amostragem permite obter resultados totalmente confiáveis.

O fator da qualidade de cursos também é elaborado de maneira diferente. Na metodologia aplicada anteriormente, a classificação das IES era feita apenas a partir da nota geral dos alunos no Exame. As pontuações para o curso e para a instituição eram dadas separadamente.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposição incentivadora do desenvolvimento do presente artigo, esta centrada especificamente no entendimento das autoras sobre a necessidade de refletir sobre a Avaliação Institucional proposta pelo Ministério da Educação e regulamentada pela Lei Federal 10.861/ 2004, que vem atender imposições do paradigma do conhecimento, imposto pela nova ordem mundial numa visão sistêmica recém introduzida e, que ainda não produziu resultados que permita verificar adequadamente as perspectivas que se propõem.

Desde modo, pode-se evidenciar que a educação superior envolve diferentes atividades de cunho epistêmico, social, cultural, ao mesmo tempo em que abrange também a formação

técnico-profissional, visando à formação de cidadãos para uma vida digna e justa e, é dentro deste enfoque que a avaliação poderá ser um excelente mecanismo de contribuição.

Cabe ressaltar que os atores que participam da avaliação devem desempenhar um papel de mediador no processo de construção do ensino superior de qualidade e não sejam meros juízes que decidem objetivamente sobre valor de processos, produtos, serviços e estruturas educativas. Aos atores precisam incorporar o desafio de um aprendizado constante, onde todos possam compartilhar na construção das necessidades formativas, cada um fazendo a sua parte. O corpo discente exigindo um ensino de qualidade, o corpo docente auxiliando os alunos na nos conhecimentos da ciência, na tecnologia e nas artes. Os servidores desempenhando suas funções com eficácia e eficiência.

Em suma, a partir das concepções institucionalizadas, pode-se dizer que independente da proposta de avaliação desenvolvida no Brasil, há praticamente um consenso acerca da importância da avaliação e das etapas ou fases desse processo, sendo as variantes, de pequena expressão. Todavia, destaca-se no SINAES uma maior preocupação em desenvolver a responsabilidade social, com centralidade na Instituição, sendo que o mesmo está adequadamente instrumentalizado, uma vez que se constitui em meio, em ferramenta e não em um fim. Evidencia-se ainda que por meio do SINAES as IES estão construindo uma cultura de Avaliação brasileira com bases sólidas.

REFERÊNCIAS

BERTOLINO, Júlio P.G. A transformação do SINAES de proposta emancipatória à Lei Híbrida p. 67 *Avaliação*, ano 9; v.9; n-4; dez 2004. ISSN 1414 – 4077.

BUARQUE, c. *A Aventura da universidade*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1994..

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (MEC/SESU). Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras. (PAIUB) *Avaliação*, Campinas, Ano 1, nº 1, 1996a.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Lei n. 9394*, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). 1996.b Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 21 de agosto de 2006.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Lei n. 10.861*, de 14 de abril de 2004. Institui o sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá providências. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 21 de agosto de 2006.

_____. INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS E ESTUDOS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. (INEP). Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes 2006. (ENADE) Disponível em: <http://www.inep.gov.br>. Acesso em: 21 de agosto de 2006.

CUNHA, Maria Isabel de. Auto - Avaliação como dispositivo fundante de Avaliação Institucional fundante. *Avaliação*, ano 9; v.9; n-4; dez 2004. ISSN 1414 – 4077.

CHRISPINIANO, José. *Todo o poder da avaliação*. 2005. Disponível em <http://www.adusp.org.br/revista/>. Acesso em 08 de setembro de 2006. [Revista da ADUSP Eletrônica]

YARZÁBAL, Luís. La evaluación como estrategia de cambio de la educación superior. *Avaliação*, Campinas, v.3, n. 34, 1998.

GASPARETTO, Agenor. Avaliação Institucional processo doloroso de mudança: a experiência da UES, Ilhéus - Bahia. *Avaliação*, Campinas, V. 4, n.3 p. 73-84, 1999.

NAVARRO, Ana Maria e GOTTIFREDI, Juan Carlos. Surgimento de la evaluación en las universidades argentinas. *Avaliação*, Campinas, v.3, n. 34, 1998.

PINTO, Marli Dias de Souza; HEINZEN, Jadna; MELO Pedro Antonio. Avaliação Institucional como instrumento de gestão. *Avaliação*, Campinas, v. 39, 2004.