

Actas do XIV Colóquio Internacional de Psicologia e Educação

Organizado por Vera Monteiro, Lourdes Mata, Margarida Alves Martins, José Morgado, José Castro Silva, Ana Cristina Silva, & Marta Gomes
9 e 10 Julho de 2018, Lisboa: ISPA – Instituto Universitário

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): Avanços na qualidade da avaliação da educação superior no Brasil

Maria das Graças Gonçalves Vieira Guerra

Resumo: O presente estudo tem como finalidade apresentar a avaliação da educação superior na atualidade no Brasil, apresentando o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, que foi criado, através da Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004, pois nos últimos anos, a avaliação tem sido utilizada como ferramenta de gestão da qualidade das instituições educacionais de ensino superior. Esta pesquisa é de orientação qualitativa, exploratória e descritiva, onde foram realizadas pesquisas bibliográficas e pesquisas documentais. Constatamos que, os sistemas de avaliação oferecem subsídios para que as universidades busquem adotar procedimentos formais de melhoria de desempenho, pautados no autoconhecimento e na organização dos processos, visando uma melhor oferta de seus serviços à comunidade universitária. Dessa forma, como contribuição acadêmica e profissional para a educação superior brasileira, esta pesquisa descreveu a história do processo de avaliação de cursos e os mecanismos utilizados para a 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 do cidadão brasileiro.

Palavras-chave: Avaliação da Educação Superior, SINAES, Brasil.

INTRODUÇÃO

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) foi instituído no ano de 2004, com a finalidade de promover a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (§ 1º, Art. 1º, Lei 10.861/2004; Brasil, 2004, p. 1)

O processo avaliativo de uma Instituição de Ensino Superior é composto, pela avaliação dos seus cursos de graduação; do desempenho dos estudantes desses cursos; e pela avaliação da instituição que se divide em duas etapas, a autoavaliação e a avaliação externa (Brasil, 2004).

A Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG), conforme o art. 4º da Lei do SINAES (2004) tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica e seus resultados integram os processos de regulação e supervisão da educação referentes a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) realiza visitas para avaliação *in loco* (parágrafo único, art. 2º, Lei nº 10.861/2004 c/c Dec. 5773/2006; Brasil, 2004, p. 1; Brasil, 2006).

Sua importância está destacada na Portaria Normativa nº 40/2007, republicada em 2010, que em seu art. 61-A, § 5º estabelece que

As informações do Cadastro e-MEC constituirão a base de dados de referência a ser utilizada pelos órgãos do MEC e autarquias vinculadas sobre instituições e cursos de educação superior, com precedência sobre quaisquer outras bases, evitando-se duplicação de coleta quando não expressamente justificada (Brasil, 2007, p. 39).

Para o processo de Avaliação dos Cursos de Graduação a instituição avaliada deve incluir os dados do curso no sistema e-MEC.

Nesse sentido, a partir de tal legislação, procurou-se assegurar o processo permanente de avaliação da educação superior por meio de três componentes de atuação, quais sejam: a avaliação das instituições em si, a avaliação dos cursos de graduação e, por fim, o desempenho acadêmico dos estudantes.

Segundo a referida norma, o escopo deste processo consiste na melhoria da qualidade da educação superior; na orientação da expansão da oferta desta modalidade de ensino; no progressivo aumento da eficácia institucional, efetividade acadêmica e social; assim como, notadamente, na promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das IES, através da valorização da sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES)

Criado pela Lei 10.861/2004, 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, nos termos do art 9º, VI, VIII e IX, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 2004a) o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) foi concebido em consonância com a proposta de uma avaliação global e participativa.

Regulamentado pela Portaria nº 2.051/2004, tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (Brasil, 2004).

Para alcançar sua proposta desenvolve-se a partir de três grupos de ações avaliativas: o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE); a Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG); e a Avaliação das Instituições de Educação Superior (AVALIES) que compreende a autoavaliação e a avaliação externa (*in loco*).

Francisco, Melo, Nunes, Michels e Azevedo (2012, p. 866) enxerga que:

A partir de uma abordagem sistêmica, a Avaliação Institucional, tal como concebida por SINAES (2004) trata de uma perspectiva reflexiva, na qual a construção semântica se faz por meio de inferências participativas em um bojo processual que culmina na disposição institucional. Esta, por sua vez, serve de referência para os processos regulatórios dos órgãos reguladores da educação superior brasileira, a qual busca, entre outros aspectos, consolidar um sistema de avaliação condizente com a estrutura organizacional das universidades brasileiras.

A avaliação dos cursos de graduação subsidia os processos de autorização, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de cursos de graduação nos termos do Decreto Federal nº 5.773/2006 (Brasil, 2006), também conhecido como Decreto Ponte.

Nesse sentido o art. 3º do referido decreto assim preconiza: “A avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior –

SINAES constituirá referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade” (Brasil, 2006).

O Decreto Ponte, regulamentou pontos tanto da Lei de Diretrizes e Bases (Brasil, 1996) quanto da Lei do SINAES (Brasil, 2004) acerca do exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

As competências para as funções de regulação, supervisão e avaliação foram atribuídas ao Ministério da Educação, ao Conselho Nacional de Educação – CNE, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, e à Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, cabendo ao INEP, entre outras funções, realizar visitas para avaliação *in loco*; realizar avaliação dos cursos; além de elaborar os instrumentos de avaliação para autorização de cursos, conforme as diretrizes da CONAES, do CNE e das Secretarias; e constituir e manter banco público de avaliadores especializados, conforme diretrizes da CONAES, para fins de realização de avaliação *in loco* (Brasil, 2006).

A CONAES foi instituída pela Lei do SINAES como órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES.

É composta por 13 membros sendo:

1 (um) representante do INEP;

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

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

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

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

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

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

Além de coordenar e supervisionar o SINAES, é de sua competência estabelecer diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação de cursos de graduação, aprová-los e submetê-los à homologação pelo Ministro de Estado da Educação; estabelecer diretrizes para a

constituição e manutenção do banco público de avaliadores especializados; entre outras funções.

AVALIAÇÃO DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO

As duas principais funções das avaliações conduzidas pelo SINAES são: a regulação, que ocorre através de suas funções de supervisão, fiscalização e decisões de credenciamento, e a avaliação propriamente dita, que se orienta para a missão institucional da educação superior. Os principais objetivos do SINAES, são: melhorar a qualidade da educação superior e orientar a expansão da oferta; identificar mérito e valor das instituições, áreas, cursos e programas, nas dimensões de ensino, pesquisa, extensão, gestão e formação; e promover a responsabilidade social das IES, respeitando a identidade institucional. A lei que o instituiu reafirmou o caráter de regulação da qualidade do ensino superior, colocado à disposição da sociedade na sua forma pública e privada, pois o credenciamento e o recredenciamento de cursos e instituições ficaram, desde então, submetidos ao SINAES. A lei 10.861/2004, em seu artigo 10º determina que:

§ 2º O descumprimento do protocolo de compromisso, no todo ou em parte, poderá ensejar a aplicação das seguintes penalidades:

- I – suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação;
- II – cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos;
- III – advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de ensino superior. (Brasil, 2004).

No Quadro 1 encontra-se elencados os instrumentos do SINAES por ocasião de sua criação, em 2004.

Dias Sobrinho (2003, p. 95) assevera que a Avaliação não é um processo autolimitado e que se perfaz por si só, pois um dos seus principais objetivos é tornar mais visível e compreensível o dia a dia das instituições, ultrapassando os aspectos mais restritos do objeto avaliado e gera efeitos no sistema de educação superior nas suas funções e no seu papel dentro da sociedade. As reformas educacionais, a organização dos cursos, as mudanças

nos currículos, dentre outros aspectos, são norteadas por tal instrumento, tornando a avaliação como central diante das reformas dentro das IES.

Quadro 1

Instrumentos do SINAES

Instrumentos utilizados pelos SINAES

Autoavaliação – Conduzida pela CPA (Comissão Própria de Avaliação)

Avaliação externa

ENADE– Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

Avaliação dos cursos de graduação – IGC e CPC

IGC – Índice Geral de Cursos

CPC – Conceito Preliminar de Cursos

Instrumentos de informação (censo e cadastro)

Censo da Educação Superior

Cadastro de cursos e instituições

Fonte: Adaptado do INEP, 2009.

Após tais conceituações acerca do processo permanente de avaliação de cursos, apresentamos na Figura 1 um compêndio da legislação inerente, explicitando o tipo de norma, o ano da sua publicação e sua finalidade:

Ano de Publicação	Tipo de Legislação	Finalidade
1988	Constituição da República Federativa do Brasil	Constituição da República Federativa do Brasil
1996	Lei nº 9.394	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
2004	Lei nº 10.861	Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências
2004	Portaria nº 2.051 – Gabinete do Ministro/MEC	Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).
2006	Portaria nº 1.027 – Gabinete do Ministro/MEC	Dispõe sobre banco de avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação – CTAA, e dá outras providências.
2017	Decreto nº 9.235	Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.

XIV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE PSICOLOGIA E EDUCAÇÃO

Ano de Publicação	Tipo de Legislação	Finalidade
2017	Portaria nº 1.382 – Gabinete do Ministro/MEC	Aprova, em extratos, os indicadores dos Instrumentos de Avaliação Institucional Externa para os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação de organização acadêmica nas modalidades presencial e a distância do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.
2017	Portaria nº 1.383 – Gabinete do Ministro/MEC	Aprova, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação para os atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento nas modalidades presencial e a distância do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.
2017	Instrução Normativa nº 1 – Gabinete do Ministro/MEC	Regulamenta o fluxo dos processos que chegaram à fase de avaliação externa in loco pelo Inep, a partir da vigência das Portarias nº 1.382 e nº 1.383, de 31 de outubro de 2017.
2017	Instrução Normativa nº 2 – Gabinete do Ministro/MEC	Regulamenta os artigos 5º, 6º, 8º, 11, 13, 16, 20, 22, 24, 27, 28, 32, 33, 34 e 40 da Portaria Normativa nº 19, de 13 de dezembro de 2017.
2017	Portaria nº 19 – Gabinete do Ministro/MEC	Dispõe sobre os procedimentos de competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP referentes à avaliação de instituições de educação superior, de cursos de graduação e de desempenho acadêmico de estudantes.
2017	Decreto 9.057/2017	Regulamenta a educação superior no Brasil. Esse decreto trouxe significativa modernização com a flexibilização de procedimentos regulatórios e atribuição progressiva de prerrogativas de autonomia universitária às instituições que demonstrem elevada qualidade nos procedimentos avaliativos.

Figura 1. Legislação e normas sobre avaliação da educação superior no Brasil

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Desta forma o Estado, através da supervisão, tendo em vista os padrões de qualidade esperados e estampados nos indicadores e requisitos legais presentes no instrumento de avaliação dos cursos de graduação, busca garantir a oferta da educação superior nos parâmetros estabelecidos pela legislação vigente além de apontar as melhorias necessárias que garantam a qualidade do ensino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O SINAES segue como modelo de avaliação tendo como principais desafios a consolidação da cultura de avaliação, a internacionalização e acreditação. Desde a sua criação, até o momento, o SINAES já passou por três reformulações, sendo que a mais recente ocorreu em 15/12/2017, demonstrando que evoluiu, aperfeiçoando seus instrumentos e indicadores para se adequar às demandas diagnosticadas nos processos de avaliação e deverá, ao longo dos próximos anos, continuar a sofrer ajustes e correções visando aperfeiçoar seus indicadores de qualidade e instrumentos para que possa cumprir seu papel enquanto sistema de avaliação.

O SINAES tem uma estrutura complexa e lida com uma diversidade de formas de organização das IES – universidades, centros acadêmicos, faculdades e outras, o que provoca dificuldades em relação à proposição de políticas públicas; desta forma, seus principais desafios são: a internacionalização e acreditação; política de egressos; inovação tecnológica, com aprimoramento tecnológico na aplicação do ENADE; consolidar a educação na modalidade a Distância – EaD; promover a integração entre os instrumentos de avaliação; fortalecer o ciclo avaliativo, bem como consolidar a cultura da avaliação.

REFERÊNCIAS

- Brasil. (1996). *Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm
- Brasil. (2004). *Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004*. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm
- Brasil. (2006). Ministério da Educação. *Portaria Ministerial MEC n.º 1.027, de 15 de maio de 2006*. Dispõe sobre banco de avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação – CTA, e dá outras providências. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria1027.pdf>
- Brasil. (2007). *Decreto n.º 6.317, de 20 de dezembro de 2007*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções

Gratificadas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, e dá outras providências. Brasília, DF, 2007.

Dias Sobrinho, J. (2003). *Avaliação: Políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez.

Francisco, T. H. A., Melo, P. A., Nunes, R. S., Michels, E., & Azevedo, M. I. (2012). A contribuição da avaliação in loco como fator de consolidação dos princípios estruturantes do SINAES. *Avaliação*, 17(3), 851-876. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/aval/v17n3/a12v17n3.pdf>

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira: INEP. (2004). *Roteiro de Autoavaliação Institucional*. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/roteiro.pdf>

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira: INEP. (2009). *SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: Da concepção à regulamentação*, 5. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484109/SINAES+-+Sistema+Nacional+de+Avalia%C3%A7%C3%A3o+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+Superior+Da+Concep%C3%A7%C3%A3o+%C3%A0+Regulamenta%C3%A7%C3%A3o+5a+ed+amp/d98724bf-b529-4a88-a5f9-e62b9d6f9ebc?version=1.4>

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira: INEP. (2017). *Nota Técnica INEP n.º 16/2017/CGACGIES/DAES, de 15 de dezembro de 2017*. Disponível em http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/legislacao_normas/2017/nota_tecnica_sei_inep_0126132.pdf

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira: INEP. (2017). *Instrumento de Avaliação dos Cursos de Graduação Presencial e à Distância – Autorização*. Publicado em 15 de dezembro de 2017. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/roteiro.pdf>

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira: INEP. (2017). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Instrumento de Avaliação dos Cursos de Graduação Presencial e à Distância – Reconhecimento e Renovação do Reconhecimento*. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/roteiro.pdf>; Acesso em: 20 jan. 2018.