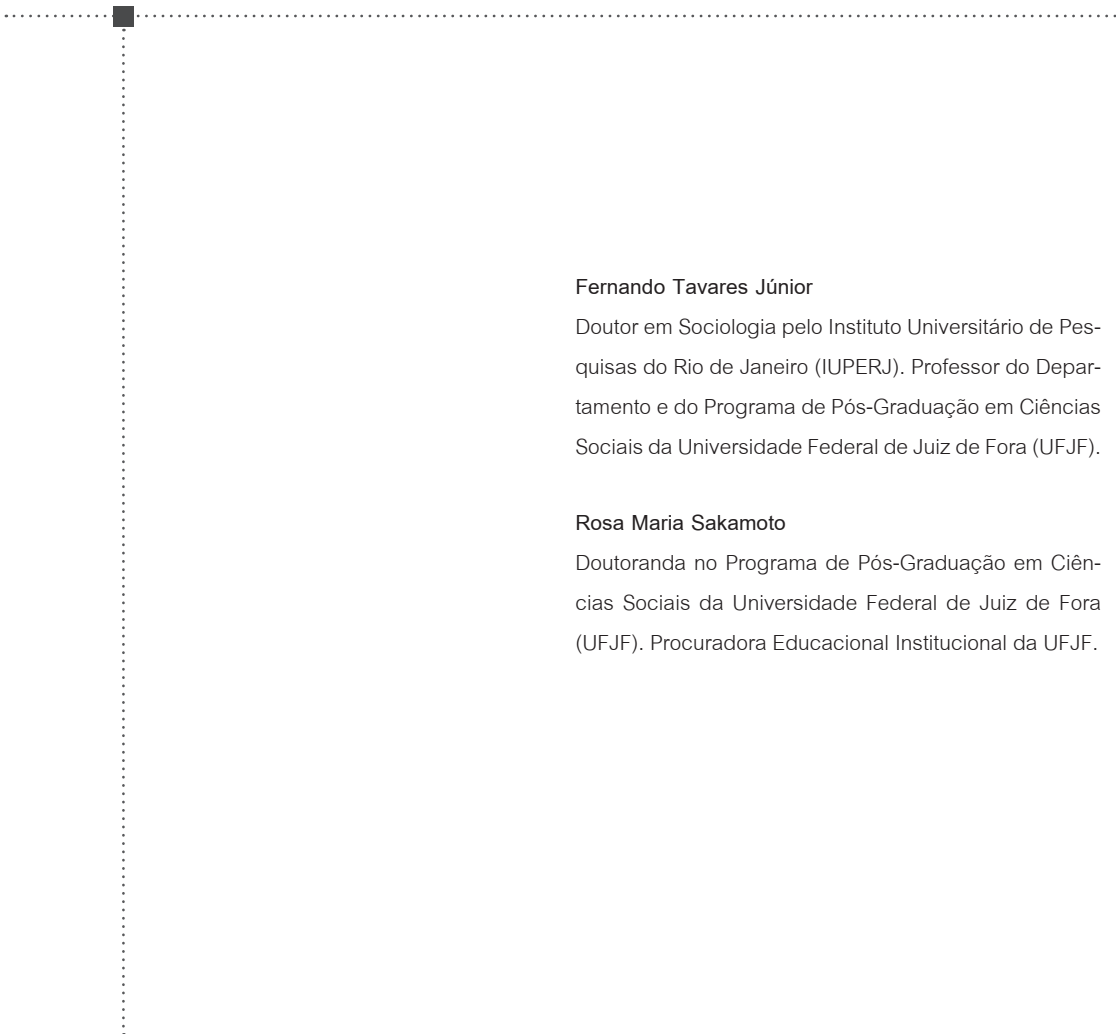


Dez anos de SINAES



Fernando Tavares Júnior

Doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professor do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

Rosa Maria Sakamoto

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Procuradora Educacional Institucional da UFJF.

Dez anos de SINAES

Este ensaio reflete sobre a primeira década do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Tais reflexões derivam de estudos iniciados no Programa de Pós Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública (PPGP). O ponto de partida foi a necessária adequação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) à lida com os procedimentos de regulação da graduação. Ao longo das investigações, constatou-se que houve um acréscimo dos procedimentos burocráticos, derivados da ampliação da regulação, com prioritária atenção às demandas do centro do subsistema político, ou seja, a burocracia central, em detrimento das dinâmicas institucionais das Universidades, que de fato têm o papel de implementar as políticas e realizar o direito à Educação Superior. Se, conforme acredita Archer (1979), há atores que fazem diferença em processos de reprodução e transformação das estruturas enquanto outros se omitem, optar por discutir políticas educacionais é também um contributo para sua positiva transformação. Os primeiros 10 anos do SINAES já permitem sua avaliação, a partir de alguns resultados. Esperamos que o debate sobre o SINAES acabe por enriquecer o *policy learning* e o *feed-back* político e social.

O SINAES configurou-se como um recurso estratégico instrumental da política educacional para a burocracia central operar algumas de suas funcionalidades. Seriam elas: servir ao monitoramento da política em si; servir ao processo de acreditação das Instituições de Ensino Superior (IES) e servir como uma forma leve e parcial de responsabilização da gestão do ensino superior. Através do monitoramento, os governos podem aferir o andamento da política pública. No caso do SINAES, o que o MEC queria saber é como anda o fazer das IES. Sendo assim, o universo das Instituições de Ensino Superior (IES) nacionais, dentro do qual se situam as IFES, estaria perseguindo resultados através de processos, segundo suas condições estruturais, enquanto subsistema de ensino. Ocorre, no entanto, que esse universo é bem complexo em sua constituição, comportando IES de naturezas bem diferentes – por exemplo, IES públicas e privadas bastante diferenciadas dentro de sua própria categoria, inclusive – que atuam em realidades regionais e sociais específicas. Daí o dilema de configurar indicadores padronizados para aferir realizações tão distintas. Tais indicadores podem acabar não dizendo muita coisa.

Mesmo o processo de avaliação do desempenho dos alunos precisaria ser monitorado de forma diferenciada frente a realidades por vezes tão díspares. Um exemplo é a consideração do ponto de partida (proficiência original) e seu nível socioeconômico. Esses dois elementos, exógenos à dinâmica interna das IES, estão poderosamente relacionados aos resultados educacionais, conforme ampla literatura nacional e internacional. Por outro lado, existiriam

aspectos sociais e econômicos no desempenho de egressos que poderiam dizer muito sobre o processo educacional, e que dificilmente são vistos em análises de larga escala.

No âmbito das IFES, existem estratégias institucionalizadas que executam seus monitoramentos em formato e proposta muito próximos de alguns aspectos abarcados pelo SINAES e com maior detalhamento. A Plataforma Integrada de Gestão das Instituições Federais de Ensino (PingIFES) é um deles. Seu objetivo é saber como anda a relação entre disponibilização de recursos orçamentários e alguns indicadores como, por exemplo, ingressantes, matriculados, concluintes, evasões e retenções da instituição como um todo, por curso e por turno. Outro exemplo é o do Sistema Integrado de Planejamento Orçamento e Finanças do MEC (SIMEC), que monitora como vai o processo de consolidação da expansão e da reestruturação das IFES – o REUNI. Ele se preocupa com indicadores de infraestrutura e de quantitativos de recursos humanos e suas funções. As bases de dados digitais desses sistemas informatizados, somados ao Censo do Ensino Superior, tornariam dispensáveis muitos procedimentos de “checagem” e liberariam agentes da administração centralizada e descentralizada, nas IFES, para aprofundamento de outros aspectos e detalhamentos que poderiam fazer muita diferença em um processo de monitoramento. No entanto, as IFES são submetidas a um sobretrabalho burocrático, por vezes redundante, devendo atender às demandas gerais e também às demandas internas ao sistema federal.

Outra funcionalidade do SINAES seria a de permitir a acreditação das IES junto ao Sistema de Ensino Superior, autorizando-as o ingresso ou reconhecendo-as em condição para a permanência no subsistema de ensino superior. Isso ocorre a cada novo ciclo regulatório e avaliativo para IFES e também para seus cursos. O foco desse processo seria garantir regularidade e condições mínimas de oferta. Os requisitos preestabelecidos devem ser atendidos para garantir um Índice Geral de Cursos (IGC) mínimo para IES e um Conceito Preliminar de Curso (CPC) adequado. No caso das IFES, a acreditação produzida pelo SINAES – considerado o sistema federal de ensino – reduz o escopo e serve a uma visão dicotômica quanto ao sujeito passivo da acreditação. A estratégia de acreditação não alcança as expectativas de realização de uma universidade pública, que o próprio Estado promotor, em sua “versão descentralizada”, precisaria empreender em favor da sustentabilidade do desenvolvimento social e econômico das regiões em que se instala uma IFES e da própria Nação. O escopo a ser alcançado extrapolaria, em muito, as atuais dimensões de processo/estrutura/resultados que hoje estão delimitadas.

Quanto à dicotomia do sujeito passivo da acreditação, a estratégia adotada não estende seu olhar para a política social por detrás da IFES, que está refletindo, positivamente ou não, a própria gestão político-burocrática centralizada do MEC, que é uma condicionante importante. A responsabilização possível

no âmbito do SINAES, que seria a terceira funcionalidade, acaba distorcida pelo foco (a partir das divulgações oficiais) numa “clientela” imediata, ou seja, os candidatos ao ensino superior e suas famílias, deixando de fora parcelas importantes da sociedade civil, como os sindicatos e órgãos de classe, as instituições do mercado de trabalho que absorvem esses profissionais, entre outros. Os indicadores produzidos – Conceito ENADE e CPC – falam das condições institucionais e do desempenho dos alunos da cada IES e curso através de *ranking* anual. O ranqueamento tende a reforçar a desigualdade de oportunidades se considerarmos o capital social extremamente desigual dos estratos sociais, e os limites que envolvem a oferta pública de educação básica de qualidade.

Resumindo, a estratégia de responsabilização possível, no âmbito do SINAES, implicaria, no máximo, (1) no estímulo à competição por um débil “mercado consumidor”, sem considerar as condições de origem da clientela e o desenvolvimento realmente produzido pela Instituição; e (2) em sanções para o representante legal, em casos extremos, que acabam devolvendo aos candidatos e famílias um problema criado pelo próprio Sistema, quando permitiu o ingresso em condições precárias. Isso acabaria por legitimar a desigualdade de possibilidades dentro do próprio subsistema de ensino superior.

No que se refere à aplicação dessa estratégia nas IFES, da mesma forma como ocorre com a acreditação, ficam omitidos aspectos relevantes sobre suas atuações; que estão, no entanto, fartamente documentados e registrados em dados nas bases de informações oficiais. Por outro, não se incentiva o avanço da reflexão institucional. As autoavaliações institucionais e de cursos, criadas pelo próprio SINAES, estão relegadas à obscuridade, uma vez que se tornaram meros relatórios burocráticos “bem formatados”, que pouco ou nada dizem. Obviamente, a uniformização de instrumento foi positiva, mas ao mesmo tempo esvaziou o processo, viciando-o ao longo de sua implementação ao não priorizar os elementos propriamente acadêmicos, que definem a atividade fim do Sistema.

Há exemplos de condicionantes decisivos para a política de ensino superior, que pesaram fortemente na configuração institucional que ela adquiriu. Os principais foram os imperativos econômicos. Eles deram o tom no processo de expansão mais densamente implementado a partir da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e, a partir de então, tem afetado as políticas sociais. Houve de fato expansão geométrica do acesso, das matrículas, da diversificação. No entanto, não se observou proporcionais progressos na qualidade e na equalização das oportunidades. Outros condicionantes foram, por exemplo, as limitações ao projeto educacional impostas pelas *estruturas de conversão*²¹, que são tanto de ordem social como econômica. As condições de oferta e os resultados da educação básica, especialmente na rede pública, é outro

21. Cf. TAVARES Jr, F. *Limites sociais do Ensino Superior*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

condicionante ainda pouco considerado, mas de extrema relevância para a avaliação efetiva do trabalho das IES.

Nos inquieta observar que a igualdade de oportunidades e a universalização da educação ainda “engatinham” no Brasil. Subsistem paradigmas discriminatórios, preconceituosos e antirrepublicanos ainda enraizados institucionalmente, seja no desenho de novas políticas educacionais ou sua implementação, seja nas práticas educativas, sempre reforçando o *ethos* hegemônico de uma economia política da educação que tende à reprodução de *status*. Cabe um olhar sobre isso também na reflexão acerca do SINAES. Embora represente um avanço em matéria regulamentar, este avanço veio em socorro do processo expansionista e das tentativas anteriores de consolidar uma política regulatória para o ensino superior. Constituiu-se um esforço político-burocrático legítimo. No entanto, há que se reconhecer seus limites e principalmente que, após 10 anos, ele precisa avançar. Novos desafios se apresentam. Sendo assim, por que não discutir novas perspectivas? Por que não integrar o SINAES a outros procedimentos de monitoramento, acreditação e responsabilização e suas respectivas bases de dados, não somente alcançando IFES, mas IES de forma geral? Por que não ampliar e informar melhor o processo de participação comunitária e social na discussão da educação superior de forma menos centralizada?

Este ensaio procurou enfatizar as principais funcionalidades do SINAES e problematizar aspectos de seu desenho e de sua implementação, mais especificamente voltado para os casos das IFES. Ao mesmo tempo em que o SINAES consolidou uma política regulatória e suas práticas de monitoramento, acreditação e responsabilização, os gestores públicos ainda precisam rever questões operacionais de eficiência, no que se refere ao aproveitamento de recursos humanos e informacionais já existentes no âmbito federal, e a estratégia de lidar com a diversidade decorrente da recente onda de expansão, além da difícil tarefa de imprimir qualidade na oferta e de contribuir para a equalização das oportunidades no âmbito subsistêmico. O principal argumento dirige-se à defesa de uma abertura à participação de novas perspectivas e atores na discussão e revisão do que foi experimentado na última década, o que acarretaria uma necessária e benéfica reformulação da estratégia de supervisão e avaliação do ensino superior.