

# Inep e Sinaes: Uma Reflexão em Torno da Política para o Ensino Superior do Aparelho de Estado Brasileiro na Atualidade

Angela Maria Venturini (\*)

Artur de Moraes Silva (\*\*)

## Introdução

A partir da primeira gestão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), a Educação Brasileira, como os demais setores sobre os quais atua a governabilidade, passou por um conjunto de reestruturações de ordem normativa e técnico-pedagógica, com o discurso de ampliação de oportunidades, sobretudo, para as camadas mais pobres da população. Após 2007, com a nomeação de Dilma Rousseff para o Ministério da Casa Civil e de Fernando Haddad para o MEC, as políticas educacionais ganharam identidade “socialdemocrata”, com nome e sobrenome, buscando distanciar-se, mais na forma do que no conteúdo, daquelas implementadas pelo governo antecessor, que encontrava no então ministro Paulo Renato Souza o paladino das reformas “neoliberais” em matéria de educação. E, atualmente, corrido o primeiro ano de Presidência da ex-ministra, Dilma Rousseff, observamos a tendência de continuidade e aprofundamento das políticas educacionais que tomaram corpo durante as duas gestões do Presidente Lula, tendo como mote “País rico é País sem pobreza”.

Nesse contexto, é preciso salientar o caráter educacional e pedagógico desenvolvidos pelas ações que se materializam no âmbito estatal. De Gramsci, aprendemos a lição de que *Estado* não se reduz a governo ou aparelho de coerção, mas consiste na totalidade que envolve a sociedade civil, no conjunto de suas organizações sociais e sujeitos políticos coletivos, e a sociedade política, que congrega o aparelho de Estado e seus mecanismos de burocracia, força e repressão, em uma relação política de “equilíbrios instáveis” (GRAMSCI, 2002, p. 41-42). O referido autor postula que esse Estado *totalitário*, isto é, a totalidade que congrega sociedade civil + sociedade política (GRAMSCI, 2002, p. 244), exerce a função

---

(\*) Mestre em Psicologia Social e Personalidade pela Fundação Getúlio Vargas. Professora do Instituto Superior de Educação do Rio de Janeiro – ISERJ/FAETEC.

(\*\*) Doutor em Educação pela Universidade Federal Fluminense.

*educadora* de preparar o conjunto da população para o modelo *dominante e dirigente* de civilização e cidadania (GRAMSCI, 2002, p. 23; p. 28). Portanto, ao Estado *educador* cabe formar cidadãos para o projeto de sociedade e sociabilidade hegemônico, por meio das atividades exercidas, tanto pelos aparelhos “privados” que estão na sociedade civil, como escolas, igrejas e o recente “setor das ONGs”, quanto pelas instituições que tratam especificamente dessa matéria na esfera governamental, com suas táticas de coerção e persuasão, como o Ministério da Educação e o INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Nessa perspectiva, este artigo pretende promover uma reflexão sobre o papel educador exercido, particularmente, pelo aparelho de Estado brasileiro, tendo como objeto de estudo as ações implementadas pelo Instituto, no âmbito da segunda gestão do presidente Lula (2007-2010) e do primeiro ano da administração da presidente Dilma (2011), com o foco voltado para a política para o ensino superior do governo e seu Sistema Nacional de Avaliação. Dividido em dois itens, o primeiro deste trabalho versa sobre a caracterização da identidade do INEP, desde a data de sua criação até nossos dias, destacando as medidas empregadas e as respectivas tendências educacionais de suporte, sobretudo na esfera da Educação Básica; e o segundo, a respeito das atividades postas em prática, a partir de 2007, na seara do Ensino Superior, colocando em debate o conjunto de ideias que subsidia a consecução e os desdobramentos da política vigente.

### **INEP enquanto aparelho de Estado em movimento: suporte às políticas educacionais do governo brasileiro**

A Lei Federal nº 378 em 13 de janeiro de 1937 criou o Instituto Nacional de Pedagogia, no sentido de realizar pesquisas sobre os problemas de ensino em seus diferentes aspectos. Porém, foi posto em funcionamento após o governo do Estado Novo lançar o Decreto-lei nº 580, de 30 de julho de 1938, agora com o nome de Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos – INEP, tendo como seu primeiro Diretor Geral o Professor Lourenço Filho. A história do Instituto se cruza com a trajetória de alguns dos principais educadores e intelectuais brasileiros do século 20, entre os quais se destacaram: Lourenço Filho, Paschoal Lemme, Darcy Ribeiro, Dom Helder Câmara, Anísio Teixeira, Jayme Abreu, José Querino Ribeiro, Paulo Freire, Fernando de Azevedo, Florestan Fernandes, Dumerval Trigueiro Mendes, entre outros.

Entre 1938, data de iniciação das atividades, até 1964, ano em que culmina com o golpe civil-militar de 1964, O INEP desenvolveu seu trabalho com as seguintes finalidades: (1) organizar a documentação relativa à história e ao estado atual das doutrinas e técnicas pedagógicas; (2) manter intercâmbio com instituições do País e do estrangeiro; (3) promover inquéritos e pesquisas; (4) prestar assistência técnica aos serviços estaduais, municipais e particulares de educação, ministrando-lhes, mediante consulta ou independentemente dela, esclarecimentos e soluções sobre problemas pedagógicos; (5) divulgar os seus trabalhos; e (6) participar da orientação e seleção profissional dos funcionários públicos da União.

Em Julho de 1944, foi criada a Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP): todas as informações educacionais produzidas passaram a ser publicadas neste veículo, que até hoje atende aos gestores, pesquisadores e estudiosos da Educação. Oito anos mais tarde (1952), assume a direção do Instituto o Professor Anísio Teixeira, que enfatizou mais o trabalho de investigação científica em matéria de educação. Seu objetivo era estabelecer centros de pesquisa regionais como um meio de "fundar em bases científicas a reconstrução educacional do Brasil". Nessa trajetória, o diretor Anísio liderou a fundação, no ano de 1955, do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBPE) atrelado do INEP, com sede no Rio de Janeiro, desdobrado com comitês regionais, os CRPEs (Centros Regionais de Pesquisas Educacionais), nas cidades de Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo e Porto Alegre. De acordo com Anísio, esses núcleos de pesquisa em educação do INEP "foram criados para ajudar a aumentar os conhecimentos científicos que assim [pudessem] ser utilizados pelos educadores – isto é, pelos mestres, especialistas e administradores educacionais – para melhor realizarem a sua tarefa de guiar a formação humana, na espiral sem fim do seu indefinido desenvolvimento". Dessa maneira, toda atividade dos Centros propôs-se a "tornar mais rica, mais lúcida e mais eficaz essa ação educativa" (TEIXEIRA, 2006, p. 84).

Mesmo com a saída de Anísio do INEP após a implementação da ditadura civil-militar de 1964, o qual perde a liderança política exercida dentro do aparelho de Estado durante os governos nacional-desenvolvimentistas, vale registrar o empenho dos dois primeiros diretores pós-golpe, Carlos Pasquale (1964-66) e Carlos Mascaro (1966-69), que se propuseram a dar continuidade à linha de trabalho de Anísio Teixeira. Já em 1972, num contexto de fechamento e radicalização do regime militar, o INEP passou a ser denominado como Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, ganhando um novo perfil. Nesse momento, o Instituto passou a exercer também as seguintes ações: (1) realizar levantamentos da situação educacional do Brasil para subsidiar a reforma de ensino de 1º e

2º grau, a partir da lei nº. 5.692/71; e (2) implantar cursos de pós-graduação no âmbito da reforma universitária, iniciada em 1968 com a sanção da lei nº. 5.540. A partir de 1973, aqueles centros regionais, criados por Anísio Teixeira, foram agregados às Universidades e Secretarias de Educação dos Estados de Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul. Com a transferência, em 1976, da sede do INEP para o centro do poder, ou seja, para o Distrito Federal, o CBPE acabou sendo extinto no ano seguinte. Este marco representou mais um ataque direto do poder ultraconservador ao projeto político-pedagógico de Anísio Teixeira, esvaziando, neste caso, a proposta de criação de um Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais, diretamente, vinculado ao aparelho de Estado.

Assim, o INEP deixava de lado o perfil de núcleo de pesquisas avançadas em educação, que buscava ampliar o desenvolvimento do trabalho educacional aplicado por professores e especialistas, convertendo-se paulatinamente em um órgão governamental de prestação de assessoria técnica ao Ministério da Educação e Cultura. Não por acaso, em meados da década de 1980, o Instituto extingue, de modo definitivo, o fomento à pesquisa científica em educação e passa a prestar assessoria técnica às decisões tomadas pelo MEC.

Em 1990, o INEP quase foi extinto no governo Collor, porém, com Itamar Franco na Presidência da República (1992-1995), o Instituto incumbiu-se das seguintes atividades: (1) reorientar as políticas de apoio às pesquisas educacionais, buscando aprimorar sua performance no cumprimento das funções de suporte à tomada de decisões em políticas educacionais; (2) reforçar o processo de disseminação de informações educacionais, incorporando novas estratégias de modalidades de produção e difusão de conhecimentos e informações; e (3) financiar a realização de trabalhos acadêmicos em educação. Em contrapartida, em meados dos anos de 1990, quando ganha fôlego a política governamental de dependência ampliada do país à “nova ordem econômica mundial”, ou seja, com a gestão de FHC associada à liderança capitalista nacional e estrangeira (FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003, p. 103), o INEP passa por mais um processo de redimensionamento. Desse modo, a partir de 1995, o Instituto começa a se configurar como setor reduzido à produção de levantamentos estatísticos e ao processamento de dados para a aparelhagem estatal, que, na perspectiva do governo, poderiam orientar a formulação e aplicação das políticas educacionais implementadas pelo MEC. Com efeito, a Lei nº. 9.448/97 converte o INEP no único órgão governamental responsável por coordenar as avaliações, as pesquisas e os levantamentos estatísticos educacionais, passando a ter como eixo central de atividades as avaliações em todos os níveis de escolaridade.

A partir da primeira gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), as tendências de processamento de dados e de avaliação do desempenho da educação escolar, em escala nacional, tendo fortalecida esta última, confirmam-se no âmbito do aparelho estatal. Com relação à primeira tendência, o chamado *Censo Escolar*, tanto referente à Educação Básica, quanto à Educação Superior, assume objetivos específicos, que ratificam a posição do INEP enquanto aparelho de levantamento e produção de dados estatísticos com fins bem delimitados.

No terreno da Educação Básica, o Censo Escolar busca (1) levantar dados estatístico-educacionais, em âmbito nacional, realizado todos os anos, com a participação de todas as Secretarias Estaduais e Municipais, além de todas as escolas públicas e privadas do país; (2) coletar informações da educação básica sobre estabelecimentos, matrículas, funções docentes, movimento e rendimento escolar, em todas as suas modalidades da educação básica; (3) traçar um panorama nacional da educação básica que serve de referência para a formulação de políticas públicas e execução de programas na área da educação; (4) utilizar os resultados obtidos sobre o rendimento (aprovação e reprovação) e movimento (abandono) escolar dos alunos do ensino Fundamental e Médio, juntamente com outras avaliações do INEP (SAEB e Prova Brasil), para o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicador que serve de referência para compor as ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do Ministério da Educação. Não por acaso, o Censo Escolar foi incorporado ao escopo de “ações de apoio ao desenvolvimento da educação básica” do PDE com o nome de *Educacenso*, que consiste, pelas palavras de Saviani, em “um sistema de coleta de dados que pretende efetuar levantamento de dados pela internet, abrangendo, de forma individualizada, cada estudante, professor, turma e escola do país, tanto das redes públicas (federal, estaduais e municipais) quanto da rede privada” (SAVIANI, 2009, p. 7-8).

O Censo do Ensino Superior, criado pelo Decreto Lei nº. 6.425, de 04 de abril de 2008, visa reunir informações sobre as instituições de ensino superior, seus cursos de graduação presencial ou à distância, cursos sequenciais, vagas oferecidas, inscrições, matrículas, ingressantes e concluintes, além de informações sobre docentes, nas diferentes formas de organização acadêmica e categoria administrativa. Com relação à sistemática do Censo, as IES, respondem perguntas de questionário eletrônico, que reza sobre sua estrutura acadêmica e dos cursos implementados. Durante o período de preenchimento, os pesquisadores institucionais podem fazer, a qualquer momento, alterações ou inclusões

necessárias nos dados de suas respectivas instituições. Após esse período, o sistema é fechado para alterações e os dados são colocados à disposição das IES, sob a forma de relatório, para que haja a consulta, validação ou correção das informações prestadas. Assim, aqueles dados são analisados para verificar a consistência das informações. Após esta etapa de conferência, juntamente com os pesquisadores institucionais, este é finalizado. Os dados são divulgados e a sinopse estatística é publicada, passando a ser dados oficiais, proibidos de serem alterados até novo censo.

Com relação à tendência de avaliação institucional externa, promovida pelo INEP, no âmbito da Educação Básica, destaca-se a emergência do SAEB, Sistema de Avaliação da Educação Básica. Relacionado às exigências do Banco Mundial, durante os anos de 1980, de avaliação do Projeto Nordeste em matéria de educação, na esfera do IV Acordo MEC-Bird, para as quais foi criado o SAEP, Sistema Nacional de Ensino Público de 1º grau –, o SAEB foi instituído na década de 1990, quando a Secretaria Nacional de Educação Básica viabilizou seu primeiro ciclo de avaliações (FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003, p. 124).

No âmbito da primeira administração Lula da Silva, conforme Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005, o SAEB, agora dinamizado pelo INEP, passa a ser composto por dois processos: a ANEB e a ANRESC. A Avaliação Nacional de Educação Básica (ANEB) realiza por amostragem das Redes de Ensino, em cada unidade da Federação e tem foco nas gestões dos sistemas educacionais. Produz informações a respeito da realidade educacional brasileira, especificamente, por regiões, redes de ensino pública e privada nos estados e no Distrito Federal, por meio de exame bienal de proficiência, em Matemática e em Língua Portuguesa (leitura), aplicado em amostra de alunos de 5º e 9º anos do ensino fundamental (Prova Brasil) e do 3º ano do ensino médio (ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio). Procura conhecer as condições internas e externas que interferem no processo de ensino e aprendizagem, por meio da aplicação de questionários de contexto respondidos por alunos, professores e diretores, e por meio da coleta de informações sobre as condições físicas da escola e dos recursos de que ela, escola, dispõe. Permite acompanhar a evolução da qualidade da Educação ao longo dos anos, sendo utilizadas principalmente pelo MEC e Secretarias Estaduais e Municipais de Educação na definição de ações voltadas para a solução dos problemas identificados, assim como no direcionamento dos seus recursos técnicos e financeiros às áreas prioritárias, com vistas ao desenvolvimento do Sistema Educacional Brasileiro e à redução das desigualdades existentes nele.

Já a Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (ANRESC) é mais extensa e detalhada que a ANEB e tem foco em cada unidade escolar. Por seu caráter universal, recebe o nome *de Prova Brasil* em suas divulgações, sendo aplicada, censitariamente, nos alunos de 5º e 9º anos do Ensino Fundamental, nas redes federais, estaduais e municipais, tanto em área rural quanto em urbana, em escolas que tenham no mínimo 20 alunos matriculados no ano avaliado. Esta prova oferece resultados por escola, município, unidade da federação e país que também são utilizados no cálculo do IDEB. As avaliações que compõem o SAEB são realizadas a cada dois anos, quando são aplicadas provas de Língua Portuguesa e Matemática, além de questionários socioeconômicos aos alunos participantes e à comunidade escolar. De acordo com Saviani, o SAEB ganhou profundidade no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação, constituído já durante a segunda administração Lula da Silva (2007-2010). Com a introdução da *Prova Brasil*, do ENEM e do *Educacenso*, que se constitui como um “sistema de coleta de dados”, cujo objetivo é realizar levantamento de dados pela Internet, contemplando a realidade de cada unidade escolar do país, seja pública, seja particular, e, individualmente, de cada turma, aluno, professor (SAVIANI, 2009, p. 08), o SAEB pôde se aperfeiçoar e ampliar o IDEB na comparação com os mecanismos anteriores de avaliação, por não se limitar à quantidade. Para o autor, o IDEB proporciona, por meio de indicadores de qualidade de desempenho, que as ações voltadas para a Educação Básica encaminhem-se para as redes públicas, sobretudo para as escolas em situação mais precária, buscando o enfrentamento da questão da equidade, sem o qual, na perspectiva do PDE, não é possível equacionar o problema da qualidade dessa etapa da escolarização (SAVIANI, 2009, p. 17-18). Nessa trajetória, a tendência de avaliação do desempenho escolar converge com os programas de coleta de dados, ao confirmar (ou não) o rendimento das escolas básicas e superiores por meio de seus resultados. Em termos práticos, isso significa dizer que, por exemplo, numa escola em que haja altos índices de retenção no 3º ano de escolaridade do ensino fundamental, o exame *Provinha Brasil*, aplicado no 2º AE, e a *Prova Brasil*, no 5º AE, apresentem resultados abaixo do padrão médio de avaliação, demandando, a partir daí, ações que mobilizem o conjunto da comunidade escolar para suprir as carências da unidade que contribuem para o desempenho inadequado. Porém, se, mesmo tendo apresentado aquele problema de reprovação, as avaliações apresentarem resultados de rendimento satisfatório, a unidade escolar demonstra incoerência entre as informações transmitidas e o desempenho manifestado nos exames nacionais.

Desse modo, fica claro o erro de gestão escolar por não convergir dados e resultados, caindo por terra a proposta governamental de contribuir para o “autoconhecimento”, proporcionado pela avaliação externa, ao confirmar a vontade da escola de “parecer bem na fotografia”, com a celebração de nota acima da média. De acordo com Lück, essa tendência ganha força em escolas que vêm burlando as avaliações externas promovidas pelos sistemas de ensino, como a Prova Brasil, “para a qual as escolas convocam para participar das provas, conforme se tem notícia, apenas os melhores alunos, a fim de obterem melhores resultados”. Com efeito, convergindo com a proposta governamental de avaliação institucional, sinaliza a autora que passa a ser importante, dentre outros elementos, a escola examinar “o discurso que emprega na descrição das limitações dos resultados de aprendizagem de seus alunos, na explicação das dificuldades de gestão e limitações de seus processos” (LÜCK, 2012, p. 44).

Ainda que Frigotto e Ciavatta enfatizem o direito e o dever de o aparelho de Estado, representado pelo INEP, avaliar a educação escolar, eles acreditam que o SAEB “constitui-se como mais um instrumento coercitivo, também produzido pelo alto”, cujos resultados se convertem em uma avaliação punitiva implementada pelo MEC ou “seletiva como critério de acesso ao nível superior” (FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003, p. 117). Com efeito, o INEP equipa a aparelhagem estatal “com instrumentos de avaliação dos produtos, forçando, com isso, que o processo se ajuste às exigências postas pela demanda das empresas” (SAVIANI, 2009, p. 45). Sobretudo em matéria de Educação Básica, ficamos convencidos de que o INEP promove uma avaliação não infalível, que vem convergindo com a *pedagogia dos resultados*, ao transformar, na perspectiva do mercado, alunos em *consumidores*, professores em *prestadores de serviços*, o direito à educação em *serviço público*, as unidades escolares em *agências de conhecimento* e o conhecimento em *produto comercializável*.

### **A educação superior em questão: o SINAES por uma pedagogia dos resultados**

Ao perseguir a qualidade do ensino, este considerado, pela lógica supracitada, como serviço “público”, prestado pelo Poder Público ou pela iniciativa privada, diretamente associada a uma política de resultados de desempenho, o aparelho de Estado assume a competência de avaliar o “serviço” oferecido, ao verificar o desempenho do “produto final”, ou seja, o trabalho desenvolvido nas instituições e o aluno concluinte dos cursos. Desse modo, consagra-se como “Estado avaliador”, cujo aparelho se atribui a tarefa de realizar a avaliação, para que resultados se espriem no terreno da sociedade civil, disseminando a



proposta da competitividade entre os *rankings* de desempenho. De fato, a ideia de avaliação de resultados da Educação Superior corresponde à agenda neoliberal, que, no caso brasileiro, não é novidade. Algo semelhante ao procedimento avaliativo, empregado pelo MEC há mais de uma década, desde a primeira gestão de FHC (1995-1998), foi a proposta, postulada por Anísio Teixeira durante o processo de tramitação da primeira LDB (4.024/61) nos anos de 1950, de criar um mecanismo que exerceria a função de controle externo de qualidade dos resultados finais dos cursos superiores, ministrados nas instituições públicas e privadas. Seriam aplicados exames, constituídos por bancas de professores estranhos ao ensino das instituições avaliadas, com a isenção e a objetividade necessárias para garantir sua eficácia. Intitulados pelo autor como *exames de Estado*, ao modo, por exemplo, do Vestibular, eles seriam aplicados junto a estudantes do ensino médio (4º e 6º anos) e do ensino superior (ciclo básico e ciclo profissional), como fiscalizadores dos resultados de desempenho, visando estimular as boas escolas e encorajar as melhores experiências (TEIXEIRA, 1999, p. 229-232). Porém, no âmbito da LDB nº. 4.024/61, eles não foram instituídos.

Mas, a partir da Lei nº. 9.131, de 24 de novembro de 1995, o *Exame Nacional de Cursos*, ENC, apelidado de *Provão*, deixou a marca do governo FHC como sendo sua política pública de educação superior, assumindo, portanto, a categoria de Estado “avaliador”, numa perspectiva neoliberal de mercado, orientada pelas “recomendações” do Banco Mundial. Em 2001, foi baixado um decreto segundo o qual o INEP centralizaria a responsabilidade pela organização e coordenação dos procedimentos de avaliação do Ensino Superior. A lei previa o melhoramento do ensino pela avaliação de desempenho dos estudantes, implicando na responsabilidade das instituições de ensino (públicas e privadas) de assegurar uma formação superior de qualidade. No plano estatístico, os resultados do Provão oferecem à sociedade o *ranking* dos “melhores” estabelecimentos de ensino, lançando-os à competitividade dos resultados. De acordo com Queiroz, ao ENC pode se atrelar as ideias de controle, eficiência, produtividade, competitividade e comparabilidade para efeitos de classificação. Nos termos dessa autora, “a concepção desse exame é marcada pela introdução de mecanismos de mercado, nos quais o controle sobre os resultados das instituições de educação superior é subordinado a uma mera lógica burocrática, tecnicista e economicista” (QUEIROZ, 2011, p. 40).

O escalonamento de cursos entre instituições, oportunizado pela publicação dos resultados do ENC, justificou, numa concepção de mercado, “a posição de superioridade ou inferioridade dos cursos avaliados ao estabelecer padrões de *status* e excelência”, cunhando

hierarquias (QUEIROZ, 2011, p. 40). Assim, ao mesmo tempo em que forçou as instituições públicas a otimizar a qualidade com recursos cada vez mais escassos, colocou as escolas privadas no centro do debate, pois favorecia a tendência de investimentos públicos no setor particular, com o proclamado objetivo de “equilibrar” a qualidade do público e do privado. Essa política intensifica a perspectiva de privatização da Educação Superior, ao buscar retoricamente a democratização do acesso, ampliando as vagas nas escolas particulares, e o melhoramento do ensino, patrocinando com fundos públicos o empresariado do setor.

A partir de 2004, esse movimento é reorganizado por meio de um mecanismo mais racionalizado e sofisticado – o SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior). De acordo com a Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004, que o institui, o Sistema deve ser desenvolvido em regime de cooperação com os sistemas de ensino do Distrito Federal e dos estados. Nessa perspectiva, cabe justamente ao INEP, no sentido de atender a essa norma legal, a tarefa de estabelecer “os termos de cooperação com os Conselhos Estaduais de Educação para fins de normatizar, coordenar e supervisionar o processo de avaliação do SINAES” (QUEIROZ, 2010, p. 189). Com efeito, o funcionamento do SINAES amplia a função disciplinadora e fiscalizadora exercida pelo INEP, sobretudo no âmbito dos governos neoliberais ou social-democratas do país, ao buscar confluir as forças dos sistemas de ensino dos estados com o federal, acentuando seu papel de gestão da Educação (Superior) Brasileira em detrimento da pesquisa educacional de Estado, em escala nacional.

Na lei do SINAES, fica patente a avaliação das instituições, dos cursos e, sobretudo, do *desempenho* (art. 1º). Se, inicialmente, a proposta seria avaliar esse desempenho por amostragem, a política se modifica em 2009, visando à aferição desse desempenho por meio de prova, aplicada junto a estudantes do início e do final dos cursos. Como finalidades do SINAES, explicitamos o discurso presente no § 1º:

melhoria da qualidade da 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 da valorização de sua missão pública, da promoção de valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

Desse modo, para além do ENC, em sua tendência mecanicista de avaliação quantitativa, processamento de dados estatísticos e criação de *rankings*, o SINAES abrange procedimentos e instrumentos, a rigor, menos limitados, buscando compreender “o complexo universo da educação superior brasileira de forma articulada”. São eles: (1) Avaliação das

Instituições de Educação Superior (AVALIES); (2) Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG); e (3) Exame Nacional de Avaliação do Desempenho dos Estudantes (ENADE) (QUEIROZ, 2011, p. 54).

A AVALIES caracteriza-se como a primeira etapa do processo de avaliação institucional de cursos superiores de graduação, desenvolvendo-se em um processo de autoavaliação ou avaliação institucional interna. De acordo com a proposta de implantação do SINAES, o momento de autoavaliação é considerado fundamental por provocar “um olhar reflexivo da instituição sobre si mesma, em todas as suas dimensões”, visando transparecer as “ações administrativas, financeiras e pedagógicas, a ponto de revelar as potencialidades e fragilidades desses componentes institucionais” (QUEIROZ, 2010, p. 183). Nesse contexto, o Sistema advoga a “autoavaliação” como a base sobre a qual as instituições erigem suas próprias identidades, revelando para si – e para o aparelho de Estado – as limitações, os desafios e as qualidades institucionais.

No escopo da avaliação externa que abrange o SINAES, a ACG propõe-se identificar as condições de ensino oferecido ao conjunto do corpo discente, levando em conta o perfil de três elementos componentes das instituições: corpo docente, organização didático-pedagógica e instalações físicas. Nessa trajetória, segundo Queiroz, cabe a especialistas do INEP, que detêm sua orientação pedagógica organizada com instrumentos e procedimentos bem específicos, visitar as instituições para supervisionar e realizar esta avaliação, ratificando suas atribuições fiscalizadoras, e não propriamente pedagógicas. A frequência, com a qual a ACG vai ser realizada, dependerá dos processos de reconhecimento e renovação que os cursos pleiteiam, e os resultados são ordenados numa escala numérica com cinco níveis, de um a cinco, que expressam o desempenho de cada dimensão e do conjunto de dimensões avaliadas (QUEIROZ, 2011, p. 54-55).

Já o ENADE consiste no instrumento que ganha maior visibilidade: a prova que avalia o desempenho dos estudantes. Mas também é composto pelo questionário de percepção da prova, pelo questionário socioeconômico dos estudantes e pelo questionário do coordenador. A prova é aplicada simultaneamente a ingressantes e concluintes, e é composta por 40 questões, sendo 10 de formação geral e 30 do componente específico da carreira, de múltipla escolha e discursivas. De acordo com o § 1º do Art. 5º da mencionada lei, o objetivo do ENADE é:

aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e duas competências para compreender temas exteriores ao âmbito

específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento (QUEIROZ, 2011, p. 55-56).

Em síntese, podemos analisar alguns aspectos em termos de serviço prestado pelo SINAES, no âmbito do discurso legal, ao modelo neoliberal ou socialdemocrata de educação e política social: (1) uma missão pública que une o setor público e o setor privado como instâncias que oferecem um serviço de educação, portanto, um *serviço público* (tornando o privado mais público e o que é público mais privado); (2) melhoria da qualidade (ligada à questão da qualidade total dos serviços) associada à expansão do serviço (que fica a cargo do setor privado, que oferece esse serviço público); (3) do ponto de vista pedagógico, o Sistema promove a *avaliação institucional*, com a missão de promover o autoconhecimento e permitir a tomada de decisão, no sentido de ampliar os êxitos e corrigir as deficiências a partir de dentro, e não simplesmente com ações que vêm de fora; (4) do ponto de vista político, converte-se em *avaliação de desempenho* – a partir dos resultados quantitativos de aferição da aprendizagem dos estudantes, é estabelecido o *ranking* de escolas, que força as escolas públicas a melhorar, no sentido daquela qualidade, seus serviços com menores recursos, como também as privadas, cujo socorro financeiro para a melhoria é concedido pelo aparelho de Estado; (5) como iniciativa de *responsabilidade social e comunicação com a sociedade*, visa agregar a “conquista da adesão voluntária da comunidade acadêmica” ao “rigor conceitual e metodológico na operacionalização de cada etapa” do Sistema, no sentido de garantir o autoconhecimento e a qualidade social da Educação Superior pública e particular (QUEIROZ, 2011, p. 61).

Nessa perspectiva, prepondera uma tendência éticopolítica de avaliação institucional, que pode ser colocada a serviço do projeto de sociabilidade dos governos socialdemocratas (neoliberalismo temperado, requintado e requentado). As atribuições do Estado com relação ao bem-estar social são achatadas, sendo a consecução dos direitos sociais e a igualdade de oportunidades, transferidas, portanto, à sociedade civil organizada, que passa a oferecer esses serviços sociais públicos por meio de instituições de direito privado – incluindo como prestador de serviços, em Educação Superior, o chamado setor sem fins lucrativos, ou o suposto *terceiro setor*. Como assinala Coutinho, “esse modelo societário pressupõe e estimula a baixa participação política (a apatia é vista como condição para evitar o congestionamento das demandas), além de apostar no enfraquecimento das instâncias globalizadoras da política – desqualificadas enquanto ‘ideologias’ – e na proliferação de formas de associação puramente corporativas e setoriais, como é o caso da maioria das

ONGs que vêm sendo criadas entre nós nos últimos anos (COUTINHO, 2006, p. 50). Com efeito, Frigotto sublinha que o *setor das ONGs* vai implementar, particularmente na seara da Educação Superior, ações que buscarão “selecionar o conhecimento, condensá-lo em apostilas ou manuais, orientar a forma de ensinar, definir os métodos de ensino, os critérios e processos de avaliação e controle dos alunos e dos professores” (FRIGOTTO, 2011, p. 248). Podemos, assim, tecer algumas considerações a respeito do impacto político, social e educacional, causado pelo SINAES, no conjunto das medidas implementadas pelo aparelho de Estado brasileiro. Se, por um lado, o ENC propunha uma lógica de avaliação unilateral, fragmentária e pontual, privilegiando resultados de ordem numérica de desempenho de alunos e cursos, os defensores do SINAES advogam a combinação dos resultados da avaliação externa, abrangendo as condições de funcionamento das instituições e o desempenho discente, com o processo de autoavaliação, considerado como forma de autoconhecimento para a constituição de identidade e transformação da instituição.

Durante a segunda gestão do presidente Lula (a partir de 2007), com perspectiva de continuidade e aprofundamento no governo Dilma Rousseff, o SINAES, juntamente com o PROUNI (Programa Universidade para Todos), o FIES (Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior), o REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais – Reforma Universitária) e o PNAES (Plano Nacional de Assistência Estudantil), representa uma ação institucional do governo para alcançar as metas da Educação Superior, na esfera da principal medida implementada pelo PT (Partido dos Trabalhadores), em matéria de educação: o PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação. O Plano Nacional de Educação, posto em vigor com a sanção da Lei nº. 10.172/2001, pode ser considerado um *plano de educação* ao buscar definir e convergir diretrizes e metas “para a gestão e o financiamento da educação”; “para cada nível e modalidade de ensino” e para a “formação” e “valorização” dos profissionais do magistério, no prazo de dez anos, esgotado em janeiro de 2011. Saviani constata que, comparando a estrutura do PNE e do PDE, o segundo não consiste em um plano de educação, na acepção própria, como também não se caracteriza como procedimento para materializar as metas previstas no primeiro, embora teoricamente devesse fazê-lo (SAVIANI, 2009, p. 29).

Em linhas gerais, diferentemente do PNE, O PDE baseia-se no *Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação*, lançado em 2006 e estruturado por entidades ligadas ao grande capital estrangeiro e, sobretudo, nacional, tendo como líder a empresária Milú Villela, que, dentre as posições de liderança que ocupa em instituições de educação e cultura,

representa o Grupo Itaú como uma de suas principais acionistas (SAVIANI, 2009, p. 32). Na contramão da luta de educadores pela materialização de teses da educação pública, gratuita, universal, laica e unitária, Frigotto sinaliza que essa campanha do megaempresariado manifesta “o caráter cínico do movimento e a disputa ativa pela hegemonia do pensamento educacional mercantil no seio das escolas públicas” (FRIGOTTO, 2011, p. 245).

Nessa trajetória, desarticulado e descolado do diagnóstico, das diretrizes e metas que constituíam o PNE, o Plano de Desenvolvimento da Educação não se revela um *plano nacional de educação*. Antes, o PDE configura um *programa de ação* (SAVIANI, 2009, p. 30), reunindo um conjunto de medidas, conveniente ao mercado neoliberal e a um aparelho de Estado subsumido às leis deste mesmo mercado, a ser implementado, prioritariamente, para a melhoria da qualidade do ensino nas escolas de Educação Básica de todo país, sem perder de vista as demais etapas e modalidades – dentre as quais, a Educação Superior. Assim, no contexto de divulgação do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, sob os auspícios da liderança política exercida por Dilma Rousseff à testa do Ministério da Casa Civil, é lançado pelo MEC o conjunto de medidas, tais como “PROUNI”, “FIES”, “REUNI”, “PIBID”, “UAB”, “Nova CAPES”, e *SINAES*, o qual ganhou relevo durante a segunda gestão do Presidente Lula da Silva e tende à ampliação na atual administração. Portanto, é possível considerar que, dentro do PAC, como estratégia de grande política dos governos petistas, a estratégia setorial de avaliação institucional da Educação Superior corresponde à implementação do *SINAES*, referindo-se a este último as táticas de aplicação: *AVALIES*, *ACG* E *ENADE*.

Tendo em vista o prazo de vigência do PNE sancionado em janeiro de 2011, e principalmente o Inciso I do Art. 9º da LDB nº. 9.394/96, segundo o qual é tarefa da União, em regime de cooperação com os estados, o DF e os municípios, elaborar o Plano Nacional de Educação, o Governo Federal assumiu a função de coordenar a consulta pública para a formulação do anteprojeto de PNE. O Ministério da Educação instituiu uma comissão organizadora de um “documento referência”, intitulado *CONAE 2010 – Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*, que foi repassado aos sistemas de ensino federal, estaduais e municipais, visando ser debatido nas respectivas unidades escolares e em nível de cada sistema na forma de conferências, contemplando as várias etapas escolaridade e modalidades de ensino, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases. De tal modo, o Plano de Desenvolvimento da Educação permanece reunindo o conjunto de medidas implementadas

pela União na seara educacional, nos vários níveis e modalidades, e o novo PNE, organizado pelo aparelho de Estado presidido por Lula da Silva e Dilma Rousseff, inscrever-se-á como um *plano de educação* que, ao contrário do elaborado no Governo FHC e expirado em janeiro de 2011, vai construindo seus pilares sobre as bases já cimentadas, nas quais se sustenta o PDE.

Com vistas à constituição de um *Sistema Nacional de Educação Superior*, o documento da CONAE sinaliza afirma a necessidade de aprimoramento do processo avaliativo das instituições de Ensino Superior, tornando-o mais abrangente e eficiente para promover a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, autonomia das IES, melhoramento da qualidade de ensino, buscando com uma avaliação institucional “emancipatória” e uma sistemática de integração entre graduação e pós-graduação. Nessa trajetória, o mencionado texto propõe a formação, juntamente com os subsistemas da Educação Básica e da pós-graduação, de um *Subsistema Nacional de Avaliação*, dentro do qual o SINAES ganha mais força e amplia sua importância, ao buscar, nessa perspectiva: (1) efetivar aos poucos um processo educacional que altera objetivos, valores e processos educativos; (2) ampliar o poder de regulação e controle do Estado e alterar significativamente a constituição e o relacionamento entre as instituições, sobretudo de Educação Superior; (3) e promover mudanças significativas na gestão, na produção do trabalho escolar, acadêmico e na formação profissional (CONAE, 2009, p. 38).

Dessa forma, o documento da CONAE propõe superar a ideia recorrente de *ranking*, que permanece sendo estabelecida a partir da avaliação institucional de desempenho e classificação das faculdades brasileiras. Contudo, a tendência de continuidade e aprofundamento do SINAES fica bem clara e deve ampliar os mecanismos de controle utilizados pela aparelhagem estatal sobre a qualidade do ensino, o trabalho desempenhado pelos seus profissionais, a produção acadêmico-científica e, portanto, a política da Educação Superior em seu conjunto, constituindo-se certamente o INEP como aparelho estratégico do Estado nessa seara. Assim, assumindo posição de comando, financiamento, controle e avaliação dos processos educacionais em todos os níveis, sobretudo na Educação Superior e em seus cursos de graduação, o aparelho de Estado centraliza as diretrizes e normas da política educacional, consolidando, nos termos de Giddens, o “Estado Forte” conveniente ao projeto éticopolítico neoliberal: o Estado mínimo em direitos e proteção à cidadania com Governo forte em comando e coerção (GIDDENS, 1996, p. 47).

A repercussão dessas políticas educacionais divide opiniões entre os pesquisadores e os especialistas na matéria. De um lado, intelectuais de centro-direita, como Santos, defendem a *responsabilidade social* de uma universidade pública, que desenvolve ensino, pesquisa e extensão, com um processo de avaliação institucional, combinando critérios de avaliação externa com autoavaliação participativa dos sujeitos. Nessa perspectiva, a responsabilidade social das IES favorece o crescimento do setor educacional, semelhantemente à metodologia desenvolvida pelas empresas, interligando as instituições em rede e fortalecendo o regime democrático na ligação entre o conhecimento acadêmico e as ações sociais (SANTOS, 2010, p. 88-90).

Por outro lado, especialistas em política educacional, numa abordagem crítica, compreendem o SINAES como estratégia de melhoramento da Educação Superior, com critérios mais coesos desde o credenciamento até a avaliação das IES, em uma perspectiva *produtivista*. Nesse percurso, essas políticas de Educação Superior postulam, em linhas gerais, garantir efetividade acadêmica e responsabilidade social com sustentabilidade financeira, orientada para a expansão do sistema com o estímulo ao capital privado, reafirmando o princípio da autonomia didático-financeira, identidade institucional e democracia. Trata-se, pois, no âmbito do discurso crítico, de uma estratégia política que atende às recomendações dos grandes organismos internacionais para o setor em países em desenvolvimento, acentuando os mecanismos de dependência de produção acadêmica aos interesses do sistema de produção e do mercado capitalista, e agrada políticos, empresários, responsáveis e alunos e muitos educadores, democratizando o conjunto da educação escolar apenas em sua aparência (FRIGOTTO, 2011; MELO, 2006; SILVA JUNIOR, 2007).

É importante não perder de vista o desenvolvimento histórico dessas políticas, como também os discursos que se apresentam a partir das ações implementadas pelo aparelho de Estado. Com efeito, coloca-se no cerne da questão a abrangência dessas políticas de Ensino Superior e, particularmente, do SINAES. De tal maneira, precisamos investigar essa abrangência, no sentido de compreender, com a devida profundidade, a envergadura do impacto político-social das reformas implementadas pela aparelhagem estatal, no âmbito da Educação Superior. Como também, faz-se necessário atingir as raízes do conjunto de meios e fins que materializa o SINAES, enquanto grande estratégia do aparelho de Estado brasileiro para a realização de avaliação institucional do setor, em escala nacional.



## Referências

- CONAE. Conferência Nacional de Educação – 2010. Documento Referência. *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*. Comissão Organizadora Nacional da CONAE. Ministério da Educação. Mimeografado, 2009.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Intervenções: o marxismo na batalha das ideias*. São Paulo: Cortez, 2006.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, v. 16, n. 14, jan./abr. 2011, p. 235-274.
- FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 24, n. 82, abril 2003, p. 93-130.
- GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere: Maquiavel, notas sobre o Estado e a Política*. Volume III. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- INEP. Disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br), acessado em julho de 2011.
- LÜCK, Heloísa. *Perspectivas da avaliação institucional da escola*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2012.
- MELO, Adriana Almeida S. de. Avaliação institucional do ensino superior: controle e condução de política educacional, científica e tecnológica. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley; SIQUEIRA, Ângela C. de (orgs.), *Educação superior: uma reforma em processo*. São Paulo: Xamã, 2006, p. 125-145.
- QUEIROZ, Kelli Consuelo Almeida de Lima. *Eu avalio, tu avalias, nós nos autoavaliamos? Uma experiência proposta pelo SINAES*. Dissertação de Mestrado – UNB. Campinas/SP: Autores Associados, 2011.
- QUEIROZ, Kelli Consuelo Almeida de Lima. O processo de implementação da autoavaliação proposta pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES: a experiência de uma Universidade Pública. In: OLIVEIRA, Anatalia Dejene Silva de; PIMENTEL, Gabriela Sousa Rêgo. *Educação Superior: questões contemporâneas*. Salvador/BA: EDUNEB, 2010, p. 181-212.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- SAVIANI, Dermeval. *PDE – Plano de desenvolvimento da educação: análise crítica da política do MEC*. Campinas/SP: Autores Associados, 2009.
- SILVA JUNIOR, João dos Reis. Reforma universitária: a nova forma histórica das esferas pública e privada no início do século XXI. In: ORSO, José Paulino (org.). *Educação, sociedade de classes e reformas universitárias*. Campinas/SP: Autores Associados, 2007, p. 87-120.
- TEIXEIRA, Anísio. *Educação e o mundo moderno*. Organização: Clarice Nunes; apresentação: Marcus Vinicius da Cunha. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006. (Coleção Anísio Teixeira, v. 9).

TEIXEIRA, Anísio. *Educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 3ª ed., 1999.

**Resumo:** Este artigo pretende promover uma reflexão sobre o papel *educador* exercido, particularmente, pelo aparelho de Estado brasileiro, tendo como objeto de estudo as ações implementadas pelo INEP, no âmbito da segunda gestão do presidente Lula (2007-2010) e do primeiro ano da administração da presidente Dilma (2011), com o foco voltado para a política para o ensino superior do governo e seu Sistema Nacional de Avaliação – SINAES.

**Palavras-chave:** INEP; SINAES; Política para o Ensino Superior.

**Abstract:** This article intends to promote a reflection on the educational role played particularly by the Brazilian state apparatus, with the object of study the actions implemented by INEP, under the second administration of President Lula (2007-2010) and first year President Dilma's administration (2011), with a focus on college policy of the government and its National System of Evaluation.

**Keywords:** INEP; SINAES; College Policy.

Recebido em: 11/08/2012

Aceito em: 05/09/2012