

# El Sinaes y la calidad de la educación

CLAUDIA MAFFINI GRIBOSKI\*  
SUZANA SCHWERZ FUNGHETTO\*\*

**RESUMEN:** El artículo analiza el sentido de evaluación en las políticas de gestión de la educación, mostrando la legislación y la importancia del proceso de evaluación se tornar política de Estado, subsidiando la calidad, al reglamentarse por el sistema con todos los niveles de enseñanza. La referencia es el Plan Nacional de Educación (PNE) y el (Sinaes), a la luz de nuevos modos de evaluación y regulación, por la construcción de medidas de control y la transformación en la organización de la educación.

*Palabras clave:* Sinaes. Política de evaluación. Educación superior. Calidad.

## Introducción

La calidad de la educación se ha constituido, en los últimos tiempos, en tema central del debate político y pedagógico. Su base está anclada en diversas medidas de carácter político y legal que han afectado la gestión de la educación. Es en ese contexto que se inserta la política de evaluación, cuando a partir de sus resultados, se promueven medidas de naturaleza política y administrativa que terminan por interferiría alterar los modos de regulación de los sistemas de educación. Y podemos

---

\* Doctoranda en Educación. Profesora de la Facultad de Salud de la Universidad de *Brasília* (UnB). Miembro de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Conaes) y de la Comisión Técnica de Acompañamiento de la Evaluación (CTAA). Directora de Evaluación de la Educación Superior del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (Inep/MEC). Coordina la implementación del Sistema Nacional de Educación de la Educación Superior (Sinaes), del Sistema Arcu-Sul y del Examen Nacional de Revalidación de Títulos Médicos expedidos por instituciones extranjeras de educación superior (Revalida). *Brasília/DF, Brasil. E-mail:* claudia.griboski@inep.gov.br.

\*\* Doctoranda en Ciencias y Tecnología de la Salud. Coordinadora general de Evaluación de los Cursos de Graduación e IES, donde coordina la evaluación *in loco* para cursos e instituciones de Brasil por el Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) y la evaluación para acreditación de cursos del Sistema Arcu-Sul en el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (Inep). *Brasília/DF, Brasil. E-mail:* suzana.funghetto@inep.gov.br.

agregar que, dependiendo del modelo de evaluación adoptado el país - orientado al propósito de promover mejoras en el proceso educacional o al servicio del control del Estado sobre las instituciones – esas medidas pueden provocar un robustecimiento de las acciones de gestión o de indicar una tendencia de sustitución del poder público por el privado justificado por técnicas de desburocratización e ineficiencia del Estado. Según Barroso (2005), esas medidas pueden ser orientadas

[...] por imperativos de naturaleza política, de acuerdo con proyectos neoliberales y neoconservadores, con la finalidad de "libertar la sociedad civil" del control del Estado (privatización), o mismo de naturaleza filosófica y cultural (promover la participación comunitaria, adaptar al local) y de naturaleza pedagógica (centrar la enseñanza en los alumnos y sus características específicas). (p. 725).

En esa perspectiva, se apunta que el modo de conducción de la política de evaluación, sea por el lugar de destaque que ocupa en las políticas públicas del País o mismo por él "lugar" o "no lugar" en esas políticas, puede estar vinculado a un proyecto conservador, con la finalidad de promover el control del Estado en el desarrollo de la educación. Mismo cuando aborda la característica cultural, puede estar asociando la participación de la comunidad escolar apenas al ajuste de la población a las condiciones locales, desconsiderando la posibilidad de emancipación de los sujetos y construcción social. En el ámbito pedagógico, apunta la centralidad en el desempeño de los estudiantes como resultado de la enseñanza, distanciando el proceso de enseñanza y aprendizaje del proyecto pedagógico y de su intrínseca relación con factores internos y externos a la institución, que pueden facilitar o perjudicar el desarrollo del proceso educacional.

Este artículo analiza el sentido del proceso de evaluación de las políticas de gestión de la educación, a la luz de la construcción del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación superior (Sinaes), en 2004, y sus implicaciones para la calidad de la educación. En la primera parte, se explican las medidas legales que orientan la realización de la evaluación e implementación del Sinaes, teniendo como referencia el Plan Nacional de Educación (PNE) y los conceptos de evaluación y regulación que pasan a lo largo de esa construcción.

En la segunda parte, se toma como referencia el Sinaes y la emergencia de nuevos modos de evaluación y de regulación. En ese sentido, se destacan las principales convergencias y divergencias en ese dominio. Se presenta el sentido de esas medidas y las posibles transformaciones en la organización de la educación. Se cuestiona el rol de la evaluación en la regulación de la educación y su entendimiento como política de Estado, que auxilie la mejora de la calidad y se empeñe en la ampliación del acceso y en la formación para el desarrollo personal y profesional que la población.

## Los marcos de la evaluación y de la regulación

En la Constitución Federal, fueron instituidos principios para el control y la garantía de la calidad de la educación, definiendo el deber del Estado en establecer un Plan Nacional de Educación y articular el Sistema Nacional de Educación.

Según Bonamino y Sousa (2012), el análisis de los proyectos de las evaluaciones en curso, para dar consecuencia lo establecido en el marco legal, permite que se identifiquen tres generaciones de evaluaciones de la educación en gran escala:

La primera generación destaca la evaluación con carácter diagnóstico de la calidad de la educación ofrecida en Brasil, sin atribución de consecuencias directas para las escuelas y para el currículo. [...] Evaluaciones de segunda generación, por su vez, incluyen, además de la educación pública, la devolución de los resultados para las escuelas, sin establecer consecuencias materiales. [...] Evaluaciones de tercera generación son aquellas que hacen referencia a políticas que responsabilizan fuertemente o *higs stakes*, incluyendo sanciones o recompensas debido a los resultados originados por los alumnos y escuelas. (p. 375).

Aunque con diferentes objetivos, las iniciativas de evaluación, independientemente del grado de descentralización o centralización de la forma de regulación, se asocian a la promoción de la calidad de la educación, estableciendo nuevos parámetros de gestión de los sistemas educacionales.

En la perspectiva de las tres generaciones citadas, se tiene que en la educación básica un conjunto de evaluaciones vista, por los sistemas educacionales, de forma aislada es muchas veces desarticulada, entretanto con finalidades propias e inherentes a cada proceso evaluativo.

Con relación a la evaluación en la educación básica, se destacan: i) el Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), con la finalidad de subsidiar, a partir de los resultados de los alumnos, políticas de responsabilización con consecuencias para las instituciones; ii) la *Prueba Brasil*, fundamentada en el principio de que el conocimiento de los resultados de la evaluación favorece la movilización de los equipos escolares para la mejora de la educación, e iii) el Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que, como un indicador de calidad, es calculado con base en la tasa de rendimiento escolar (aprobación y evasión) y en el desempeño de los alumnos en el Saeb y en la *Prueba Brasil*. Ese último, el Ideb, referencia las políticas y tiene gran responsabilización de la gestión, incluyendo, en el ámbito de cada una de las esferas (municipal, estadual y federal), sanciones o recompensas, originadas de los resultados de alumnos y escuelas.

Esas experiencias de evaluación educacional señalan la necesidad de constituir un sistema nacional de evaluación que asegure la calidad en todos los niveles de enseñanza y sirva de orientación para la formulación de las políticas referentes a todo el sistema educacional. Entre tanto, en la educación básica, con todas las dimensiones territoriales

que pueden dificultar el acompañamiento de la calidad por parte de las políticas de Estado, y considerándose también, el régimen de organización descentralizada en colaboración con estados y municipios y una población de 50.545.050 estudiantes matriculados (INEP, 2013), se nota que esa situación no fue suficiente para el establecimiento de un marco legal que indujera a la creación de un sistema nacional de evaluación de la Educación Básica (BRASIL, 2013).

Diferentemente, de la realidad de la educación básica, la educación superior, compuesta por un conjunto complejo y diversificado de instituciones públicas y particulares, con diferentes organizaciones académicas y normalización formalizada en la Constitución Federal (BRASIL, 1988) y en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDBEN) nº 9.394 (BRASIL, 1996), constituyó, en 2004, el Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), expreso por la Ley nº 10.861, de 2004. Esas referencias están consolidadas en la Constitución Federal de 1988, que afirma el deber del Estado en realizar la evaluación de la cualidad de la educación ofrecida por las instituciones de enseñanza superior (IES) públicas y particulares. El art. 9º de la LDBEN explica la finalidad de la evaluación del sistema educacional brasileño y las atribuciones de la Unión:

VI – asegurar proceso nacional de evaluación del desempeño escolar en la enseñanza fundamental, media y superior, en colaboración con los sistemas de enseñanza, con el propósito de definir las prioridades y la mejora de la cualidad/calidad de la enseñanza;

VIII – asegurar proceso nacional de evaluación de las instituciones de educación superior, con la cooperación de los sistemas que tuvieron responsabilidad sobre este nivel de enseñanza;

IX – autorizar, reconocer, habilitar, supervisar y evaluar, respectivamente, los cursos de las instituciones de educación superior y los establecimientos de su sistema de enseñanza. (BRASIL, 1996).

En la secuencia de las disposiciones legales sobre evaluación, el PNE, instituido por la Ley nº 10.172, de 2001, en relación a la educación superior, define en el artículo 4º: “La Unión instituirá el *Sistema Nacional de Avaliação* y establecerá los mecanismos necesarios al acompañamiento de las metas constantes del *Plano Nacional de Educação*.” (BRASIL, 2001).

Esos dispositivos ratifican las competencias de la Unión expresas en la Constitución Federal (BRASIL, 1988), a partir del entendimiento del derecho a la educación como un derecho social. Con la institucionalización del proceso de evaluación, una nueva dinámica es implementada en la educación superior, con sucesivos ciclos evaluativos, integrando los procesos de evaluación.

En esa concepción sistémica, el Sinaes presenta como principios orientadores: la responsabilidad social de la educación superior; el reconocimiento de la diversidad del sistema; el respeto a la identidad institucional; la globalidad de la institución y el uso

articulado de un conjunto de indicadores; la legitimidad técnica, ética y política; la continuidad del proceso evaluativo como instrumento de política educacional para cada institución y el sistema de educación superior en su conjunto; el compromiso con la finalidad constructiva y formativa de la evaluación; la publicidad de todos los procedimientos, datos y resultados (INEP, 2009).

La presentación del conjunto de los resultados de instituciones, cursos y estudiantes y la creación de referenciales para la evaluación marcan un momento de progreso en la evaluación de la educación superior, rumbo a la construcción de la cultura de evaluación en la graduación (DIAS SOBRINHO, 2009; DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2013; RISTOFF; GIOLO, 2006; SCHMITZ; ARGOLLO; TENÓRIO, 2009; SPELLER; ROBL; MENEGHEL, 2012).

Para reglamentar el Sinaes, el Decreto nº 5.773, de 2006, dispone sobre el ejercicio de las funciones de regulación, supervisión y evaluación de leyes y cursos superiores de graduación en el sistema federal de enseñanza, asegurando que esas tres funciones se tornarían vinculadas. De esa forma, los resultados de las evaluaciones del Sinaes se confirman como subsidios para la regulación en la emisión de las licencias de registros institucionales e renovación de las mismas y autorización de reconocimiento y renovación de cursos de graduación (INEP, 2009).

En 2007, fue instituido por la Normativa nº 40 el e-MEC, bajo y gestión informaciones relativas a los procesos de regulación, evaluación y supervisión de la educación superior, en el sistema federal de educación. Duración en diciembre de 2000 días, agregándose nuevos elementos que no así en parte el sistema electrónico, como por ejemplo el de la gestión del *Banco Nacional de Avaliadores do Sinaes* (BASis)<sup>1</sup>.

Una de las finalidades del Sinaes es la orientación de la expansión de la oferta, que está siendo caracterizada por la creciente ampliación de matrículas resultantes, también, del incentivo a la democratización del acceso. Entre esas políticas públicas, se destacan: Los procesos de interiorización; el portal en ese fortalecimiento de la educación tecnológica; el estímulo a la modalidad a distancia; aumentó los programas de inclusión y acciones afirmativas, el compromiso con la formación de profesores de educación básica; la financiación estudiantil (*Programa Universidade para Todos [ProUni<sup>2</sup>]* – y *Fundo de Financiamento Estudantil [Fies<sup>3</sup>]*) y de políticas para o desarrollo de las propias instituciones (*Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão de las Universidades Federais [Reuni<sup>4</sup>]*); y el aumento de vacantes en la red pública.

El análisis y la discusión sobre el sistema de evaluación pueden dar oportunidad, también, a los diferentes actores sociales, para una reflexión fundamental sobre la función de la educación superior, así como de los límites entre la garantía de identidad institucional y de un nivel básico de calidad, reflejando y anticipando nuevas funciones e identidades de la IES en la sociedad contemporánea (DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2013).

La Tabla 1 muestra la evolución del crecimiento de las instituciones, cursos y matrículas en la educación superior y revela la estabilidad en el número de instituciones a partir de 2008 y el crecimiento significativo en el número de cursos y matrículas. Se espera que esa expansión, a la luz del Sinais, haya ocurrido de acuerdo con la calidad establecida por el sistema, ya que la evaluación subsidia la creación de nuevos cursos en las instituciones ya credenciadas.

**Tabla 1 – Evolución de las IES, cursos y matrículas en la educación superior Brasil (1990-2011)**

Año	IES	% de Crecimiento	Cursos	% de Crecimiento	Matrículas	% de Crecimiento
1990	918	-	4.712	-	1.540.080	-
1995	894	0,26	6.252	32,6	1.759.703	1,14
2000	1.180	31,9	10.585	52,1	2.694.245	53,1
2005	2.165	86,0	20.407	92,7	4.453.156	65,2
2008	2.252	4,01	24.709	21,0	5.080.056	14,0
2009	2.314	2,8	28.671	16,0	5.954.021	17
2010	2.377	2,7	29.507	2,9	6.379.299	7
2011	2.365	-0,5	30.420	3,0	6.739.689	5,64

Fuente: Inep (2011).

Mismo con esa expansión, Brasil aún necesita avanzar en la meta de crecimiento del número de matrículas en la educación superior. El PNE, considerando los objetivos establecidos y la realidad de otros países<sup>5</sup>, estableció la eta de crecimiento de 33% de las matrículas hasta 2020.

Configurándose el escenario de la calidad de la educación, el PNE 2001-2010 estableció la meta de creación del *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior* y el PNE 2011-2020 se prepara para orientar la garantía de su implementación como soporte para la mejora de la calidad y verificación del alcance de los objetivos de la educación superior expresos en el plan.

Entre las metas del PNE para el decenio 2011-2020 referentes a la educación superior, está el aumento de la tasa bruta de matrícula en ese nivel de enseñanza para 50% y la tasa líquida para 33% de la población de 18 a 24 años, buscando asegurar la mejora de la calidad de la educación superior. La Meta 13: "Aumentar la calidad educación superior por la ampliación de profesores y doctores en la educación superior para 75%, como mínimo, del cuerpo frente activo en ejercicio, ciento, del total 35% doctores" (BRASIL, 2010b), expresa que una de las medidas para la garantía de la calidad es ampliar la cualificación de profesores y doctores en las instituciones de educación superior.

A partir de la función inductora de calidad, el Sinaes ya colocó en pauta esa meta del PNE en la construcción de los indicadores del instrumento de evaluación de cursos. En indicador referente a la graduación docente fue reformulado para atender la perspectiva de alcance de las metas del PNE y, para alcanzar la nota máxima cinco, la institución tendrá que tener un cuadro docente con un mínimo de 35% de doctores, tal como lo establece el PNE. Por lo tanto, se espera que, hasta 2020, las instituciones puedan organizarse para promover mejoras en la formación del cuadro docente de sus cursos de graduación. De esa forma, también deben ser analizadas las demás metas del PNE, acompañando, por medio del Sinaes, su evolución en el período de vigencia del plan.

Es un hecho, por lo tanto, que las medidas legales para la implementación del Sinaes contribuyeron para el desarrollo del sistema educacional. Se registra la importante referencia del PNE y la voluntad política para tal constitución. Los límites para su evolución son demarcados por la orientación de los conceptos de evaluación y regulación, que pueden ser alterados dependiendo de la forma de gestión del sistema educacional.

El Sinaes, próximo de completar diez años de implementación, se ha destacado por el carácter intrínseco de promover un diagnóstico de la situación de la educación superior y de orientar mejoras en el proceso pedagógico y el administrativo, caracterizado por el concepto de evaluación con rol formativo y emancipador por la oportunidad de inducir calidad, respetando la libertad y la autonomía institucional en la construcción del plan de desarrollo institucional y proyectos pedagógicos de cursos.

En ese contexto, se entiende el Sinaes como una política de Estado. Entretanto, muchas son las influencias percibidas en la relación de la evaluación con la regulación. El uso o no, de los resultados de evaluación puede mostrar que estamos delante de dos políticas. La primera, del Sinaes como política de Estado, y la segunda, de la regulación política de gobierno, lo que altera la forma de uso de los resultados dependiendo del rigor y control que se quiera establecer en determinada gestión.

## Los modos de evaluación y de regulación

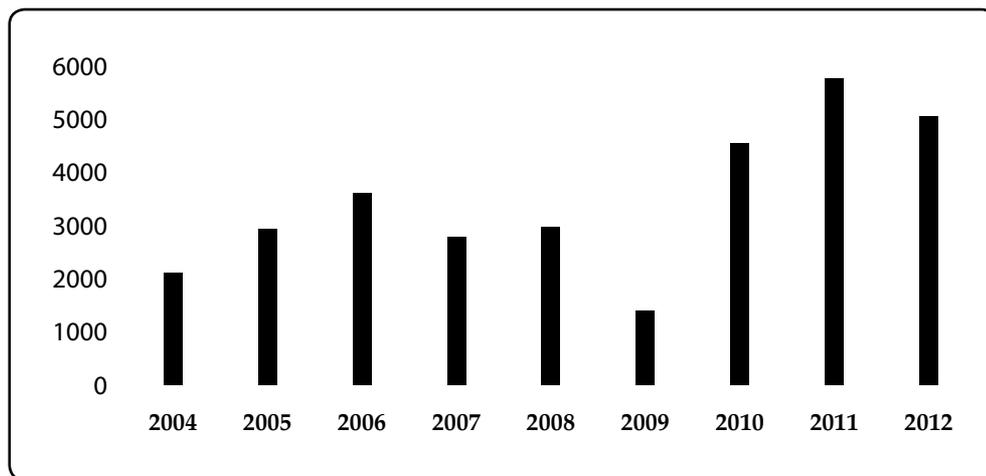
Al sistema educacional compete responder a los diferentes contextos políticos, culturales y sociales por medio de políticas públicas que consideren la diversidad y la participación, en un proceso continuo aprendizaje y desarrollo, permeado por la ética y legitimidad (SCHMITZ; ARGOLLO; TENÓRIO, 2009).

A partir de la LDBEN, de 1996, los procesos de evaluación tuvieron mayor énfasis en la construcción de la política pública, siendo una atribución y responsabilidad del Estado la calidad de la educación. Los procesos valorativos pasaron a ser hechos por el *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira* (Inep), habiendo sido incrementados y redimensionados (SPELLER; ROBL; MENEGHEL, 2012).

Los principales instrumentos que componen el Sinaes, atentos a las diferentes dimensiones complementarias de la evaluación de la educación superior, son la evaluación institucional, que incluye tres momentos diferentes: la autoevaluación<sup>6</sup> y la evaluación externa; la *Avaliação de Cursos de Graduação (ACG)*, que pretende “identificar las condiciones de enseñanza ofrecido a los estudiantes, especialmente las relativas al perfil del cuerpo docente, a las instalaciones físicas y a la organización didáctica-pedagógica” (p. 153); y el *Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade)*, que busca mensurar los conocimientos de los estudiantes acerca de contenidos programáticos, competencias y habilidades (INEP, 2009).

El histórico de los procesos de evaluación del Sinaes realizados por el Inep<sup>7</sup> demuestra evolución y permanente búsqueda del órgano para adquirir competencia y *expertise* en el área de la evaluación. En 2004, año de inicio del Sinaes, fueron realizadas 1.919 evaluaciones *in loco* y en 2005 fueron 2.649 evaluaciones. En 2006, y 2007, también de forma moderada, fueron realizadas 3.246 y 2.500 evaluaciones, respectivamente. En 2008 y 2009, el número de evaluaciones fue de 2.709 y 1.250, aun no respondiendo a la necesidad del flujo evaluativo en correspondencia con el número de cursos de graduación e instituciones en actividad en el País. A partir de 2010, el sistema tuvo su pico de realización de evaluaciones, alcanzando 4.100 evaluaciones y mantuvo esa meta en 2011 y 2012, realizando 5.209 y 4.560, respectivamente. El número de evaluaciones *in loco* hechas por el Sinaes en el período de 2004 a 2012 alcanzó un total de 28.139 cursos e instituciones. Del total, 25.017 son evaluaciones de cursos y 3.122, institucionales. La Figura 1 presenta el total de las evaluaciones *in loco* hechas anualmente en el período de 2004 a 2012.

**Figura 1 – Total de evaluaciones *in loco* hechas en el período de 2004 a 2012**



Fuente: Brasil (2013).

Además de la evaluación in loco, el Sinaes prevé la evaluación de los cursos por medio de la evaluación del desempeño de los estudiantes, entendida como componente curricular obligatorio para los cursos de graduación.

Con ese formato, se asegura la investigación y la evaluación con la finalidad de orientar la expansión de la oferta y garantizar la calidad. El Enade es aplicado periódicamente a los estudiantes de todos los cursos de graduación, registrando en el histórico escolar del estudiante la situación regular en relación a esa obligación, comprobada por su efectiva participación o, cuando sea el caso, dispensa oficial por el Ministerio de Educación.

Sus resultados, disponibles en la forma de reportes, producen datos por institución de educación superior, categoría administrativa, organización académica, municipio, estado, región geográfica e Brasil. Así, se constituyen referencias para la definición de acciones orientadas a la mejora de la calidad de los cursos de graduación por parte de los profesores, técnicos, dirigentes y autoridades educacionales.

El Enade es desarrollado con el apoyo técnico de comisiones asesoras de áreas, compuestas por especialistas de notorio saber, responsable por la determinación de las competencias, conocimientos, saberes y habilidades que serán evaluados y todas las especificaciones necesarias para la elaboración de la prueba que será aplicada por el Enade.

La evaluación de la educación superior, hecha por medio del Enade, incluyó el ciclo evaluativo definido por la realización periódica de evaluación de instituciones y cursos superiores, con base en las evaluaciones trianuales de desempeño de estudiantes.

El calendario del siglo evaluativo para las áreas observa siguientes referencias: a) Año I – salud, ciencias agrarias y áreas afines; b) Año II – ciencias exactas, licenciaturas y áreas afines; y c) Año III – ciencias sociales aplicadas, ciencias humanas y áreas afines. El calendario para los ejes tecnológicos sigue las áreas definidas para los cursos de graduación: a) Año I – ambiente y salud, producción alimenticia, recursos naturales, militar y seguridad; b) Año II – control y procesos industriales, transformación y comunicación, infraestructura y producto industrial; y c) Año III – gestión y negocios, apoyo escolar, hospitalidad y ocio, producción cultural y *design* (BRASIL, 2010a).

En ese proceso, totalizan, de 2004 a 2012, 80 áreas evaluadas, distribuidas en cada ciclo evaluativo. Se tiene, por tanto, que en el primer siglo evaluativo (2004-2006) fueron evaluados por el Enade 13.396 cursos y 804.676 estudiantes, en el segundo ciclo evaluativo (2007-2009), 17.371 cursos y 1.374.449 estudiantes, y en el tercer ciclo (2010-2012), 20.323 cursos y 1.183.798 estudiantes.

Para el análisis de esa cantidad, bajo la óptica de la expansión y crecimiento del sistema educacional, es necesario recordar los cambios establecidos en la definición del examen, tales como: i) hasta 2008, se admitía una muestra de estudiantes que ingresaban y que egresaban para participación en el examen, ii) a partir de 2009, el examen pasó a ser por medio de censo; y iii) a partir de 2011, la prueba pasó a ser aplicada sólo a los egresados. Hechas esas observaciones, se percibe que aumenta, significativamente, en cada

ciclo el número de cursos evaluados. El crecimiento, en el número de cursos, en el segundo ciclo, es de 7,71%, en relación al primero y de 1,7% del tercero, en relación al segundo ciclo evaluativo de Sinaes.

La proposición de evaluar la educación superior, de forma sistémica, representa la posibilidad de orientación de la gestión pública, sea en la esfera estatal o en el ámbito de las propias instituciones, y hay, en la evaluación, un referencial pedagógico y administrativo para dar soporte a los cambios, en los planes, misión, actitudes y responsabilidad social.

En esa dirección, la política de evaluación propuesta por Sinaes pretende garantizar, en el País, la calidad académica de las instituciones y la consolidación de un sistema de educación superior, con elevado valor científico y social. Por eso, para el cumplimiento de las metas expresas en PNE, surge la necesidad de entender la evaluación como instrumento que servirá para el reconocimiento de la diversidad del sistema y la calidad atribuida a la educación superior.

Las evaluaciones hechas por Sinaes muestran asimetrías regionales e institucionales, pero, independientemente de la naturaleza administrativa, continúa la preocupación con el establecimiento de criterios y procedimientos evaluativos capaces de garantizar, delante la necesaria expansión de la educación superior, la calidad de las actividades y de los procesos formativos de las instituciones.

Entre los desafíos de la evaluación, para la próxima década, está la instalación de políticas de promoción de calidad, que permitan avanzar en la organización de un efectivo sistema nacional, que articule la evaluación, regulación y supervisión con las metas previstas en PNE, además de propiciar la interacción con otros países, mediante criterios internacionales de calidad.

En ese sentido es que existe la emergencia de nuevos modos de evaluación y de regulación. Sinaes, instituido nacionalmente, debe evaluar con presupuestos inductores de calidad, y la política regulatoria debe considerar la trayectoria institucional y los compromisos asumidos, en el proyecto pedagógico y en su implementación, basados en las evaluaciones hechas. Si fuere para cambiar, es necesario saber: Lo qué, cómo y por qué es necesario cambiar. En esa óptica, las instituciones avanzarían, en un proyecto colectivo de educación superior y la gestión estatal, a partir del panorama de la educación superior, trazaría una planificación para el alcance de las metas de desarrollo de la educación superior, asociado a los objetivos y finalidades de PNE.

Las convergencias se presentan, cuando la regulación pauta la evaluación, afín de establecer sus acciones; no en tanto, las divergencias pueden surgir, dependiendo de la forma y del uso de la evaluación por la regulación. Sinaes prevé la existencia de elementos integrados, en la evaluación (estudiantes, cursos e instituciones). Posibles divergencias pueden surgir, siempre que los resultados de la evaluación de los elementos que componen el Sinaes son utilizados, de forma desarticulada, en disonancia con sus principios y directrices.

Volvemos, entonces, a los presupuestos legales, que constituyen el Sinaes: El incentivo a nuevas prácticas y posibles transformaciones, en la organización de la educación, rumbo a la ampliación del acceso y a la garantía de la calidad, en la formación de los estudiantes.

## Consideraciones finales

La implementación y la operacionalidad del Sinaes, en estos diez años, cumplieron las premisas legales, teniendo como énfasis una política de inducción de la calidad, en la educación superior. Al evaluar, de forma sistémica, con indicadores de calidad establecidos y aprobados por la comunidad académica, en foros y audiencias públicas, las evaluaciones que componen el Sinaes deben ser observadas por su conjunto, con criterios de chequeo de la calidad de los cursos, instituciones y desempeño de los estudiantes.

El respeto a la diversidad de las instituciones, manifestado en el plan de desarrollo institucional y en los proyectos pedagógicos de los cursos, debe ser construido a partir de un contexto educacional que respete la pluralidad de ideas y concepciones pedagógicas y conforme a las metas establecidas en el PNE. Las directrices curriculares nacionales, importantes conductores en el proceso de formación de los estudiantes, son verificadas tanto en la evaluación *in loco* de los cursos, en la organización didáctico-pedagógica, cuanto en el examen de desempeño de los estudiantes, por las matrices de las pruebas.

Al ser verificada y comprobada de forma global y sistémica por diferentes actores (gestores, profesores, alumnos, evaluadores y sociedad civil), la evaluación se torna una importante herramienta de gestión pública estatal y también en el ámbito de las propias instituciones, buscando asegurar la calidad académica y la consolidación de un sistema de educación superior en el País.

Como los resultados de la evaluación son referenciales básicos para la regulación, la política regulatoria deberá ser enfocada de acuerdo con la premisa del Sinaes: “Como forma de articulación y coordinación de acciones – de gobernanza – y no, apenas, como dispositivo de control.” (DUARTE; SANTOS, 2012, p. 79).

Uno de los mayores retos para el Sinaes en la próxima década, a partir del PNE, es la apropiación de una política que tenga como foco el conjunto del sistema y no apenas una parte de sí mismo. Esa política deberá consolidar las acciones desarrolladas en estos 10 años del Sinaes, respetando el estímulo al programa de internos internacionalización y de integración internacional.

El análisis de indicadores para la educación superior en Brasil en la última década, así como los documentos que fueron utilizados para la construcción del PNE

2011- 2020, apunta no sólo la cantidad, sino que también la complejidad de los restos, especialmente, en relación con la política de expansión de vacantes y a la promoción de la calidad, para ampliación de la democratización de la enseñanza, considerando la tendencia de internacionalización de la educación, la educación a distancia, la diversificación institucional y de la articulación con la educación básica (SPELLER; ROBL; MENEGHEL, 2012).

Discutir la experiencia brasileña acerca del sistema de evaluación para la educación superior y la creación del Sistema de Evaluación de la Educación Básica con seguridad incrementará la calidad con base en referencias conceptuales y políticas que privilegien la calidad académica en esos niveles de enseñanza.

En síntesis, uno de los mayores retos de la educación superior brasileña es la realización continua de la meta-evaluación del Sinaes, atenta a las características del sistema nacional con múltiples roles y funciones locales, regionales, nacionales e internacionales. .

Al mismo tiempo, esa política de evaluación, extensiva a todos los niveles de enseñanza, creándose, también, el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica, a partir de la experiencia del ya instituido en la educación superior (el Sinaes), contribuirá para la visión de un sistema educacional articulado. Esa propuesta contribuye para el desarrollo del proyecto educativo de la Nación, con expansión y garantía de buena formación profesional, respeto a la diversidad e identidad de las instituciones, sostenibilidad e inclusión social y acceso a la educación de calidad.

## Notas

- 1 "Las comisiones de evaluación y loco de instituciones eran compuesta por 13 evaluadores y las del curso, por dos evaluadores, sorteado por el sistema e-MEC entre los integrantes del Banco de Evaluadores del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior [Basis]." (BRASIL, 2010a).
- 2 Programa del Ministerio de Educación, creado en 2004, que concede becas de estudio integrales y parciales (50%) en instituciones particulares de enseñanza superior, en cursos de graduación y secuenciales de formación específica, a estudiantes brasileños, sim diploma de nivel superior.
- 3 Programa del Ministerio de Educación destinado a financiar la graduación en la educación superior de estudiantes matriculados en instituciones no gratuitas. Pueden solicitar el financiamiento los estudiantes matriculados en cursos superiores que tengan evaluación positiva en los procesos conducidos por el Ministerio de Educación.
- 4 El programa del Ministerio de Educación tiene como principal objetivo ampliar el acceso y la permanencia en la educación superior, creando condiciones para que las universidades federales promuevan la expansión física, académica y pedagógica de la red federal de educación superior. El programa incluye el aumento de vacantes en los cursos de graduación, la ampliación de la oferta de cursos nocturnos, la promoción de innovaciones pedagógicas y el combate a la evasión, entre otras metas que tienen el propósito de disminuir las desigualdades sociales en el País.
- 5 En Latinoamérica, en países como Argentina, ese índice de matrículas, en la población de 18 a 24 años es de 45%, en Venezuela es de 60% y en Chile es aproximadamente 47%. En Japón, ese porcentaje es de

90%, en Bélgica 80%, en Francia 79%, en Portugal 66%, en la República Checa, 63%, en Hungría 62%, en Suecia 61%, en Corea del Sur 60%, en Grecia 56%, y en Nueva Zelanda 50% .

- 6 En la concepción del Sinaes, la autoevaluación se constituye como un movimiento interno de evaluación de la institución y de sus cursos y se inserta como un importante componente para el entendimiento de la política de evaluación.
- 7 La consulta de las evaluaciones puede ser hecha en el Sistema Integrado de Monitoreamento (Simec), en el Panel de Ejecución y Control del Ministerio de la Educação (<http://simec.mec.gov.br/painel>).

## Referencias

BARROSO, João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abr. 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 maio 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007. Consolidada em 29 de dezembro de 2010. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (BASis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 dez. 2010a.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.035**, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). **Simec – Painel de Execução e Controle do Ministério da Educação**. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/painel>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes. **Avaliação**, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

DOURADO, L. F.; CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. **A política de avaliação da educação superior no**

**Brasil em questão.** Disponível em: [www.anped.org.br/reunioes/24/T0598433752239.DOC](http://www.anped.org.br/reunioes/24/T0598433752239.DOC). Acesso em: 13 de jul. 2013.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; SANTOS, Maria Rosemary Soares dos. Avaliação das políticas em educação: a coordenação sistêmica pela União. **Revista Retratos de la Escuela**, v. 6, n. 10, p. 79-93, jan./jun. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 5. ed. Brasília, DF: Inep, 2009.

\_\_\_\_\_. **Censo da educação superior**. Brasília, DF: Inep, 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 14 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. **Sinopse estatística da educação básica – 2012**. Brasília, DF: Inep, 2012. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 21 maio 2013.

RISTOFF, Dilvo; GIOLO, Jaime. O Sinaes como Sistema. **RBPG**, v. 3, n. 6, p. 193-213, dez. 2006.

SCHMITZ, Heike; ARGOLLO, Rivailda Silveira Nunes de; TENÓRIO, Robinson Moreira. Governança e gestão num sistema de avaliação da educação superior. In: TENÓRIO, Robinson Moreira; VIEIRA, Marcos Antônio (Orgs.). **Avaliação e sociedade**: a negociação como caminho. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 21-43.

SPELLER, Paulo; ROBL, Fabiane; MENEGHEL, Stela Maria (Orgs.). **Desafios e perspectivas da educação superior brasileira para a próxima década**. Brasília, DF: UNESCO/CNE/MEC, 2012.

*Recibido en julio de 2013 e aprobado en julio de 2013*

## Sinaes and the quality of education

**ABSTRACT:** This paper analyzes the meaning of assessment in educational management policies. It explicates the legislation and the importance of assessment becoming a state policy, which enhances quality, when regulated by the system across all levels of education. The National Education Plan (NEP) and the National System for the Assessment of Higher Education (Sinaes) are used as a reference, in the light of new ways of assessing and regulating, in order to set up control measures and transform educational organization.

*Keywords:* Sinaes. Assessment policy. Higher education. Quality.

## Le Sinaes et la qualité de l'éducation

**RÉSUMÉ:** Cet article analyse le sens de l'évaluation dans les politiques de gestion de l'éducation, en explicitant la législation et l'importance d'un procédé d'évaluation relevant d'une politique d'État, assurant ainsi la qualité par une réglementation du système à tous les niveaux de l'enseignement. Les références sont le Plan National d'Education (PNE) et le Système National d'Evaluation de l'Enseignement Supérieur (Sinaes), à la lumière des nouveaux modes d'évaluation et de réglementation, pour la construction de moyens de contrôle et la transformation de l'organisation de l'éducation.

*Mots-clés* Sinaes. Politique d'Evaluation. Enseignement Supérieur. Qualité.