



Artigo

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-57652024v29id278360>

Vinte anos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES no Brasil: trajetória, princípios, dilemas e tendências

Twenty years of the National Higher Education Assessment System – SINAES in Brazil: trajectory, principles, dilemmas and trends

Veinte años del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior – SINAES en Brasil: trayectoria, principios, dilemas y tendencias

Ivan dos Santos Oliveira – Instituto Federal do Piauí | Teresina | Piauí | Brasil. E-mail: ivanoliveira@ifpi.edu.br | Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2202-9926>

José Carlos Rothen – Universidade Federal de São Carlos | São Carlos | SP | Brasil. E-mail: joserothern@ufscar.br | Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5360-1913>

Resumo: O objetivo principal deste trabalho é promover uma reflexão a respeito dos vinte anos de implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, tendo em vista realizar o resgate histórico de seu contexto de formulação e de sua implementação, além de discutir os princípios avaliativos, as características, as tensões, os dilemas e as perspectivas para o sistema. Verificou-se que o SINAES incorporou em sua estrutura, ao longo de duas décadas, visões e princípios avaliativos divergentes, que aproximam mais a avaliação aos seus aspectos objetivos e regulatórios. Como tendências, verificamos o enfraquecimento da avaliação institucional, da avaliação externa *in loco*, e do próprio sistema, como base para a regulação da oferta de educação superior no país.

Palavras-chave: SINAES; avaliação; educação superior.

Abstract: The main objective of this work is to promote a reflection on the twenty years of implementation of the National Higher Education Assessment System - SINAES, with a view to carrying out the historical rescue of its formulation and implementation context, in addition to discussing the evaluation principles, the characteristics, tensions, dilemmas and perspectives for the system. It was found that SINAES incorporated into its structure, over two decades, divergent evaluation visions and principles, which bring the evaluation closer to its objective and regulatory aspects. As trends, we see the weakening of institutional evaluation, in loco external evaluation, and of the system itself, as a basis for regulating the provision of higher education in the country.

Keywords: SINAES; evaluation; higher education.

Resumen: El principal objetivo de este trabajo es promover una reflexión sobre los veinte años de implementación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior - SINAES, con miras a realizar el rescate histórico de su contexto de formulación e implementación, además de discutir los principios de evaluación. las características, tensiones, dilemas y perspectivas del sistema. Se encontró que el SINAES incorporó a su estructura, a lo largo de dos décadas, visiones y principios de evaluación divergentes, que acercan la evaluación a sus aspectos objetivos y normativos. Como tendencias vemos el debilitamiento de la evaluación institucional, la evaluación externa in situ y del propio sistema, como base para regular la oferta de educación superior en el país.

Palavras chave: SINAES; evaluación; educación superior.

1 Introdução

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, de certa forma, engloba as repercussões de uma série de discussões a respeito da temática da avaliação educacional no meio acadêmico internacional e nacional e de experiências de avaliação em instituições, ocorridas ao longo da história recente no país (Dias Sobrinho; Balzan, 2000).

Uma primeira iniciativa nesse sentido, o PARU (Programa de Avaliação da Reforma Universitária), foi iniciada em 1983 e consistia em uma espécie de “projeto de pesquisa sobre o estado da educação superior no país” (Barreyro; Rothen, 2008, p. 135) que tinha como objetivos conhecer, por meio de investigação sistemática, as condições reais de produção e sistematização do conhecimento oriundo do sistema de educação superior nacional. A fim de atingir seus propósitos, o programa previa a necessidade da avaliação do sistema, incluídas tanto as instituições públicas quanto as privadas.

Já no ano de 1993, após o impedimento do presidente Fernando Collor, assume o Ministério da Educação o professor universitário Murílio Hingel, em cuja gestão foi criada a Comissão Nacional de Avaliação, no âmbito da Secretaria de Educação Superior (SESu), por iniciativa da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais do Ensino Superior – ANDIFES e com apoio das associações docentes – Andes e de outras entidades representativas da educação superior (Leite, M., 1998; Leite, D., 2005), a fim de constituir as diretrizes e viabilizar a implementação do processo de avaliação institucional nas universidades brasileiras (Barreyro; Rothen, 2008). Cabe ressaltar a participação, nessa Comissão e no Comitê Assessor, de acadêmicos como Héglio Henrique C. Trindade, José Dias Sobrinho, Dilvo I. Ristoff, Isaura Belloni e Denise Balarine Carvalho Leite, dentre outros, que, mais adiante, participarão das discussões e da implementação do SINAES.

O resultado das discussões da Comissão Nacional de Avaliação e do Comitê Assessor com a comunidade acadêmica foi um documento que continha proposta para avaliação das Instituições de Ensino Superior (IES), dividida em duas partes, contendo, a primeira, as referências teóricas sobre avaliação da educação superior, e, a segunda, as orientações para a implantação da avaliação (Barreyro; Rothen, 2008). A proposta, depois de submetida ao Ministério da Educação (MEC), tornou-se um programa nacional, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), “com linha de financiamento para o seu desenvolvimento, constituindo-se projeto de referência para a avaliação das universidades brasileiras” (Leite, M., 2008, p. 61) e livre adesão das universidades. “Teria sido este o primeiro contato das IES nacionais com um procedimento institucional nacional de avaliação” (Leite, D. 2005, p. 21), haja vista as experiências efetivas de avaliação institucional, até aquele momento, configurarem-se em casos de experiências isoladas de universidades.

No entanto, em novembro de 1995, por iniciativa do então Ministro da Educação do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), Paulo Renato de Sousa, ex-reitor da Unicamp, foi concebido, no âmbito do MEC e do INEP, um instrumento complementar de avaliação, o Exame Nacional de Cursos (ENC), apelidado pela sociedade de Provão, o qual foi efetivamente implantado em novembro de 1996. O PAIUB continuou a ser implementado em algumas Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, porém, seu financiamento foi descontinuado, o que provocou gradativo arrefecimento do programa e a mobilização da comunidade acadêmica frente à implementação do ENC.

O ENC, a despeito das diversas críticas por parte da comunidade acadêmica das IES públicas, mas do forte apoio das IES privadas e com forte apelo à mídia, permaneceu como principal instrumento indutor de políticas públicas para a educação superior até o ano de 2004, ocasião em que houve mudança de governo e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, o SINAES.

Sobre o SINAES, o objetivo principal deste trabalho é promover uma reflexão a respeito dos vinte anos de implementação do sistema, tendo em vista realizar o resgate histórico de seu contexto de formulação e de sua implementação, além de discutir os princípios avaliativos, as características, as tensões, os dilemas e as perspectivas para o sistema.

2 Contexto de discussão e de formulação do sistema

Em 2002, assume o governo da nação, Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), do partido dos trabalhadores. Junto à mudança que acompanha a conjuntura político-eleitoral nacional, a avaliação da educação superior também vislumbra transformações.

Ristoff e Giolo (2006) informam que a proposta de número 12 do programa político do então candidato à presidência da república para aquele pleito tratava exatamente de rever o vigente sistema de avaliação do governo anterior que se fundamentava no ENC e de implantar um sistema nacional de avaliação a partir do PAIUB. "A avaliação era considerada como um dos elementos relevantes tanto para garantir a qualidade do sistema quanto para promover a autonomia universitária" (Barreyro, 2004, p. 42). A proposta tinha em consideração os dispositivos legais da Constituição de 1988 em seu artigo 209, o qual relaciona autorização de ensino e avaliação de qualidade pelo poder público; a LDB em seu artigo 46 que articula credenciamento de instituições, autorização e reconhecimento de cursos a processo regular de avaliação; e também o PNE de 2001, em seu artigo 4, que previa a instituição do Sistema Nacional de Avaliação.

O mesmo PNE propunha a expansão do sistema educacional nacional, em todos os seus níveis, observando a qualidade. "Foi para garantir a expansão com qualidade que se estabeleceu a necessidade da avaliação sistemática" (Ristoff; Giolo, 2006, p. 196). A despeito disso, consideram Barreyro e Rothen (2011) que a avaliação

da educação não teve a mesma centralidade na agenda do novo governo, como teve no governo anterior, uma vez que, no contexto da educação superior, a avaliação concorreu com a preocupação de expandir a Rede Federal de ensino, por meio da implantação do Programa de Reestruturação das Universidades Federais (REUNI), da criação dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia, da criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB); e implantar políticas afirmativas de acesso e democratização, juntamente com a continuidade da expansão via iniciativa privada, por meio do Programa Universidade para Todos (PROUNI) (Barreyro; Rothen, 2014).

Ainda sobre as discussões da proposta de implantação do novo modelo avaliativo, lembram os autores que aquele momento foi intensamente marcado por disputas entre os grupos de perspectivas avaliativas concorrentes: um defendendo a perspectiva emancipatória de avaliação e outro defendendo a perspectiva regulatória. Barreyro (2004), Barreyro e Rothen (2006) detalham bem os acontecimentos dessa fase.

Conforme esclarece Barreyro, o então presidente Lula nomeou para ministro da educação o ex-reitor da UNB e ex-governador do Distrito Federal, o Dr. Cristovam Buarque, que em abril de 2003 constituiu Comissão Especial de Avaliação (CEA), a fim de propor reformulação dos processos, instrumentos e políticas de avaliação e de regulação da Educação Superior. De acordo com a autora, a comissão era composta predominantemente por acadêmicos vinculados a universidades públicas e alguns com experiência na formulação do PAIUB.

Ao final de quatro meses de trabalho, em que foram ouvidos representantes da comunidade, foi apresentada uma proposta para Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), síntese de colaboração coletiva (INEP, 2009). Dias Sobrinho (2004), presidente da CEA, explica que a proposta da Comissão enfatizava sistema enquanto um conceito organizador da coerência entre ideias, práticas e objetivos, "portanto, o conceito de sistema requer coerência da construção teórica com os métodos e objetivos" (Dias Sobrinho, 2004, p. 114).

Afirma o autor que a filosofia educativa do SINAES na proposta da Comissão era orientada pelo princípio da integração:

- a) de uma concepção de Educação Superior como sistema de interesse social, b) de avaliação como prática participativa e empreendimento ético com fins de organização de meios para fortalecer os processos de emancipação dos indivíduos e das instituições em conformidade com a exigência da responsabilidade pública, c) de instrumentos articulados para obtenção de objetivos coerentes com os fundamentos filosóficos, epistemológicos e ético-políticos (Dias Sobrinho, 2004, p. 114).

Explica Dias Sobrinho (2004) que os princípios norteadores do SINAES propostos pela CEA consistiam: na responsabilidade social, que consiste na qualidade das ações da IES tendo em consideração o interesse coletivo e as necessidades da população; no reconhecimento da diversidade do sistema; no respeito à diversidade institucional; na globalidade, que diz respeito, no âmbito da instituição, à avaliação de todas as dimensões e estruturas institucionais; na continuidade, que diz respeito à permanência de processos avaliativos articulados, em contraposição a procedimentos isolados; no compromisso com a formação, tendo a avaliação como instrumento questionador das finalidades educativas, ou seja, instrumento produtor de sentidos; e na publicidade, que diz respeito ao primeiro princípio da responsabilidade social e à informação dos resultados da avaliação às instâncias reguladoras competentes e à sociedade, baseadas em informes institucionais.

As características da avaliação nessa proposta consistiam: na participação de todos os agentes da comunidade interna e externa; na integração com os processos regulatórios; no rigor técnico e ético; na eficácia formativa; na efetividade social, que tem a ver com a produção de efeitos positivos para o avanço do conhecimento e da sociedade; flexibilidade, tendo em vista o respeito à autonomia e a diversidade das instituições; e finalmente na institucionalidade, que significa dizer que a avaliação tem como foco principal a instituição e suas especificidades (Dias Sobrinho, 2004, p. 117-118).

Com relação aos processos avaliativos propostos pela CEA para o sistema, explica o autor que o processo central seria a Avaliação Institucional, com o suporte de outras ações e instrumentos. A Avaliação Institucional seria composta por processos de avaliação interna (autoavaliação), complementada por processos de avaliação externa. Os instrumentos de suporte previam a avaliação das condições de ensino, um cadastro das IES para o aperfeiçoamento do sistema, a utilização de informações provenientes do censo da educação superior e a aplicação, no começo e no final do curso, de uma avaliação integrada amostral por área de conhecimento, chamada de PAIDEIA¹, que substituiria o ENC, mas que não é descrita na proposta como um exame.

Sobre a articulação entre avaliação e regulação, a proposta previa primeiramente a autorização de um curso ou de uma IES, a partir da qual seriam iniciados os processos de avaliação institucional para o embasamento das demais etapas de regulação: reconhecimento, credenciamento da instituição, renovação do reconhecimento e credenciamento (Dias Sobrinho, 2004).

¹ O Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (PAIDEIA) é descrito em detalhes no documento SINAES: da concepção à regulamentação (INEP, 2009) e no artigo de Dias Sobrinho (2004).

Conforme apontam Barreyro (2004), Barreyro e Rothen (2006), a proposta da CEA recebeu imediatamente críticas por parte de ex-integrantes do governo anterior ligados ao MEC/INEP e da mídia, o que provocou a reação do então ministro. No sentido de atender às críticas, o ministro convidou ex-integrantes do MEC/INEP para constituírem nova comissão, a fim discutir a proposta da CEA. As críticas eram tecidas em relação ao aspecto “subjetivo” da avaliação institucional, ao sistema de amostragem proposto pela CEA e em defesa da necessidade de um *ranking*.

Entretanto, esclarece Barreyro que o então ministro também resolveu formular sua própria proposta na tentativa de conciliar os aportes da CEA com as críticas da outra comissão, adicionando um elemento próprio: um conjunto de quatro índices² de mensuração, de vertente avaliativa somativa, quantificadora e facilitadora de ranqueamentos.

No entanto, nenhuma das propostas logrou êxito integralmente ou chegou a ser discutida no congresso, uma vez que o assunto foi implementado por meio da Medida Provisória (MP) nº 147, de dezembro de 2003, a qual tinha a finalidade de instituir o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (SINAPES), no lugar do SINAES. O sistema avaliaria a capacidade institucional, o processo de ensino e produção de conhecimento, o processo de aprendizagem e a responsabilidade social das instituições de ensino superior, assim como foi proposto pelo então ministro, mas sem a criação dos índices alvitados; tampouco fazia menção a qualquer tipo de exame (Barreyro; Rothen, 2014). A MP 147 pouco aproveitou das propostas da CEA, entretanto, em seu texto, determinava a criação de Comissão Própria de Avaliação (CPA) em cada IES pública ou privada, nos moldes do que propunha a CEA. Para Barreyro e Rothen (2014, p. 66), “a medida provisória que instituiu o SINAPES não respeitou o processo de debate, chegando a ponto de ignorar a proposta apresentada pelo próprio Ministério”. Com as mudanças políticas do ano seguinte, assume novo Ministro da Educação, Tarso Genro, e a MP 147 é votada e transformada em lei pelo Congresso Nacional, resgatando parte das propostas da CEA.

Toda essa contextualização histórica é útil para compreender o modo como a disputa entre as concepções avaliativas defendidas pelos grupos associados à educação superior, de alguma forma, acomodaram-se na legislação vigente, de modo a resultar, conforme consideram Barreyro e Rothen (2011, p. 83), em uma “lei híbrida que objetiva conciliar uma avaliação emancipatória com a regulação do sistema”, vez que agrupa em seu bojo concepções, princípios e métodos oriundos do PAIUB, do ENC, da proposta da CEA, do texto IDES e da MP 147/03 (Barreyro; Rothen, 2006).

² Juntos, os quatro índices formariam o IDES (Índice de Desenvolvimento da Educação Superior) que mediriam: a avaliação do ensino, medido através da produtividade do corpo docente; a avaliação da aprendizagem, por meio de exame; a avaliação da capacidade institucional, por meio da infraestrutura; e a avaliação da responsabilidade social, por meio das atividades de extensão universitária (Barreyro, 2004).

3 O contexto de implementação do sistema

Destarte, em 14 de abril de 2004 foi aprovada a Lei nº 10.861, a qual determina:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, nos termos do art. 9º, VI, VIII e IX, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (Brasil, 2004).

Como se depreende da leitura do artigo primeiro, o sistema é constituído por três processos avaliativos que deveriam ser articulados: a avaliação institucional, a avaliação de cursos e a avaliação de desempenho de estudantes. O parágrafo único do artigo 2º prevê que os resultados da avaliação constituem referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior³, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação, consolidando a relação avaliação-regulação prevista na Constituição de 1988 e consolidada na LDB 9394/96, mais especificamente em seu artigo de número 46.

Quanto à avaliação institucional, a lei prevê que o objetivo desta é identificar o perfil e o significado da atuação das IES, considerando 10 dimensões: a missão e o plano de desenvolvimento institucional; a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização; a responsabilidade social da instituição; a comunicação com a sociedade; as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo; a organização e gestão da instituição; a infraestrutura física; o planejamento e avaliação; as políticas de atendimento aos estudantes; e a sustentabilidade financeira (Brasil, 2004).

³ O exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino, atualmente, é regulamentado pelo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017.

Para a avaliação das dimensões institucionais, a lei prevê “procedimentos e instrumentos diversificados” (Brasil, 2004), dentre eles a autoavaliação e a avaliação externa *in loco*. Estabelece ainda uma escala de 1 a 5 para a elaboração de conceitos atribuídos aos resultados da avaliação de cada uma das dimensões, bem como para um resultado geral. Para Barreyro e Rothen (2011, p. 83), a permanência dessa escala é “uma característica marcante da divulgação dos resultados da avaliação no governo FHC que se mantém na lei do SINAES [...] o que abriria a possibilidade de ranquear cursos e instituições”, o que, de fato, se observará anos depois com a constituição de indicadores de qualidade.

Proveniente da proposta da CEA, a lei institui a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Educação, composta por membros representantes do INEP, do Ministério da Educação, da CAPES, dos discentes, dos docentes, dos técnicos administrativos vinculados a IES, além de membros da comunidade com competência em avaliação ou gestão da educação superior escolhidos pelo Ministério da Educação. A essa comissão, responsável pela coordenação e supervisão do SINAES, dentre outras, a lei estabelece as atribuições de propor e avaliar as dinâmicas, os procedimentos e os mecanismos da avaliação institucional e estabelecer diretrizes para a organização e a designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações. Para o INEP, a lei reserva a função mais operacional de realizar as avaliações.

Também, ainda proveniente da proposta da CEA, a Lei determina que cada instituição de ensino superior, pública ou privada, constitua Comissão Própria de Avaliação (CPA), a fim de conduzir os processos de autoavaliação institucional, bem como enviar informações ao INEP. A lei assegura à CPA atuação autônoma frente a outras instâncias institucionais e assevera a participação de todos os segmentos pertencentes à comunidade (Brasil, 2004).

É importante ressaltar que, a partir desse ponto, a maioria das ações referentes à avaliação da educação superior nacional foi abordada por meio de portarias do MEC e do INEP, algumas das quais chegaram até mesmo a contrariar a própria Lei, como no caso da Portaria Normativa nº 40, de 2007, a qual rejeita a obrigatoriedade da visita *in loco* na avaliação de cursos (Barreyro; Rothen, 2014, p. 69).

A regulamentação dos procedimentos de avaliação do sistema é tratada na Portaria nº 2.051 do MEC, de 9 de julho de 2004. A Portaria ratificava que o processo de autoavaliação seria de responsabilidade das CPAs, sob a orientação e diretrizes estabelecidas pela CONAES, emitidas ainda naquele ano, e que o prazo para apresentação dos resultados do processo de autoavaliação seria de dois anos, contados a partir do mês de setembro daquele ano.

O Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior do Sistema apenas viria a ser aprovado no ano de 2006, por meio da Portaria nº 300 do MEC, de 30 de janeiro de 2006, sendo regularmente atualizado nos anos posteriores. Para Barreyro e Rothen (2014) o instrumento de avaliação externa das IES emitido pela CONAES privilegiava os efeitos regulatórios da avaliação.

Ainda no ano de 2006, o Conselho Nacional de Educação (CNE) foi adicionado como mais um agente integrante do sistema, por meio do Decreto nº 5.773; e foi criado o Banco de Avaliadores do Sistema (BASIS) para a capacitação de professores que formariam as comissões de avaliação externa, porém, por conta da demora no processo de capacitação e de alguns problemas operacionais, as primeiras avaliações externas só chegariam realmente a acontecer no ano de 2009 (Barreyro; Rothen, 2014).

Dessarte, para Polidori, Marinho-Araújo e Barreyro (2006), o SINAES sinalizou para um avanço no modelo de avaliação da educação superior nacional, uma vez que se desloca do paradigma mercadológico incentivador da competição entre instituições e da promoção de *rankings* para um paradigma de avaliação formativa. Entretanto, embora o modelo neoliberal de avaliação para a regulação pelo mercado fora, pelo menos naquele momento, superado por um novo modelo baseado na avaliação formativa (Barreyro, 2004), o sistema apresenta contradições, avanços e retrocessos, frutos da tensão entre as perspectivas avaliativas concorrentes presentes no cenário nacional e, como já anteriormente ressaltado, da tentativa de conciliação de concepções, princípios e métodos provenientes de diferentes fontes.

Algumas dessas incongruências são apontadas por Barreyro e Rothen (2006) em seu conhecido artigo intitulado SINAES contraditórios. Para os autores: quanto à função da avaliação e dos agentes, entendem que, na lei aprovada, a função principal é o controle pelas agências de Estado, em contraposição ao princípio avaliativo do PAIUB, que seria avaliação para emancipação com protagonismo da comunidade interna das IES; quanto à agência de avaliação, entendem que conserva o principal agente da política anterior, o INEP, em contraponto ao que previa a proposta da CEA, que conferia maiores atribuições à CONAES; quanto ao foco da avaliação, entendem que na proposta da CEA o eixo principal era a avaliação institucional complementada por outros instrumentos e processos; na lei aprovada, entretanto, a avaliação institucional concorre com a avaliação de cursos e com o ENADE, e que, inclusive, “dentro do estabelecido pela Lei, cada uma das avaliações pode ser realizada de maneira independente, sendo que para cada uma delas é atribuído um conceito numa escala com cinco níveis” (Barreyro; Rothen, 2006, p. 965). Isso se torna bem claro, por exemplo, na falta de informações sobre como se articularia a avaliação das IES com a avaliação de cursos.

Também entendem que a Lei não deixa explícita a necessidade de uma análise global dos resultados dos processos integrados. Ainda nesse quesito, que a Lei restringe o papel da avaliação a orientar a expansão da oferta da educação de nível

superior e não necessariamente para subsidiar políticas de educação superior; quanto ao exame de desempenho acadêmico, entendem que o ENADE não é exatamente um instrumento de avaliação institucional, pois também é posto como um dos eixos avaliativos do sistema, junto à Avaliação Institucional e à avaliação de cursos.

Na proposta da CEA, o exame de desempenho seria um dos instrumentos para subsidiar a Avaliação Institucional. Entendem, então, que “persiste a avaliação do produto educação, apesar das críticas sucessivas, o que nos conduz às ‘condicionalidades’ das agências internacionais de empréstimo” (Barreyro; Rothen, 2006, p. 966); e, finalmente, quanto à divulgação dos resultados, entendem que, ao retomar uma escala de conceitos já empregada anteriormente no ENC, a lei aprovada abre espaço para a retomada da elaboração de *rankings* pela mídia, além de “resgatar a possibilidade de compartimentalização da avaliação, ao prever a divulgação separada dos resultados” (Barreyro; Rothen, 2006, p. 967).

Além das apontadas por Barreyro e Rothen (2006), também podemos apontar outra incongruência na Lei do SINAES, que diz respeito ao aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, o que nos leva a questionar se toda IES tem uma missão pública e qual seriam, por exemplo, a missão pública, os compromissos e as responsabilidades sociais de uma IES privada.

A lei fala em significado social da continuidade do compromisso na oferta, na dimensão X, Sustentabilidade Financeira. Nessa dimensão há, portanto, uma redução do compromisso relacionado somente à oferta. Dessa forma, atribui de forma genérica um compromisso social a todas as IES, mas qual o “compromisso social” de uma IES privada quando seu objetivo último visa o lucro? Assim, parece haver uma tentativa de igualar os compromissos sociais de IES públicas e privadas, no entanto, é sabido que o compromisso último de uma IES privada é gerar lucro aos seus donos ou mantenedores e que o compromisso de uma IES pública é outro muito mais próximo dos interesses da coletividade.

Nessa confusão ou generalização intencional fica a impressão de que não há diferenças quanto à natureza das duas modalidades de IES. Se não há diferença quanto ao compromisso social, também não haveria problema quanto à supressão ou à falta de uma, ou da outra modalidade. No caso da falta de IES públicas, não haveria prejuízo quanto ao compromisso social, vez que as privadas também assumiriam esse compromisso. A nosso ver, isso não corresponde à prática social. É uma manobra discursiva que aponta para os interesses dos reformadores empresariais (*vide* Freitas, 2018). Um elemento que possivelmente explica essa generalização do compromisso social relacionado com a oferta, seja o fato de que naquele mesmo ano de 2004 foi instituído o PROUNI, que viria a ser uma das principais fontes de aporte financeiro público para IES do setor privado.

Franco (2012) também aponta outras incongruências, a começar, pelo que atribui a certa pressa na redação do projeto de lei, com relação à definição de competências do Sistema Federal e dos Sistemas Estaduais e do Distrito Federal. De fato, a lei aborda somente as IES do sistema federal e do setor privado e não faz menção às IES dessas esferas e nem à pós-graduação, que também é educação superior. Destaca ainda a confusão quanto a pertinência ou não das dez dimensões na avaliação de cursos, uma vez que estabelece a avaliação das condições de ensino, do perfil do corpo docente, das instalações físicas e da organização didático-pedagógica.

Quanto à implementação inicial da Lei, Franco (2012), que foi presidente da CONAES por quatro ocasiões, considera que a grande novidade daquele momento era implementar a Avaliação Institucional, por isso, as ações iniciais dos implementadores estavam focadas em mobilizar e capacitar as CPAs, bem como fazer acontecer os processos de autoavaliação institucional. Entrementes, informa o autor que o INEP ocupou-se inicialmente da implementação do ENADE, a partir da experiência que tinha com o ENC e da formulação dos instrumentos de avaliação externa e de cursos, bem como, posteriormente, da construção e formação do BASIS. Entretanto, constata que ao final do primeiro triênio, de resultado avaliativo concreto, só se contava com a aplicação do ENADE, isso devido às diversas dificuldades de operacionalização do sistema, como, por exemplo: a demora na análise dos relatórios de autoavaliação enviados pelas CPAs à CONAES, a indefinição no procedimento de avaliação externa e o grande represamento de processos de autorização de cursos. “No final desse primeiro triênio, o SINAES e a CONAES já começavam a mostrar a que vieram. Mas, ainda o que se tinha eram muitos processos e poucos resultados” (Franco, 2012, p. 18).

A complexidade na articulação das avaliações que compõem o sistema, os problemas de operacionalidade e as mudanças nos quadros de técnicos do INEP/MEC abriram margem para a construção de indicadores e índices que passaram a integrar a análise do sistema, aproximando a avaliação nesse contexto de sua perspectiva objetivo-mensuradora, e, sem dúvidas, inauguraram um outro ciclo que poderia ser acrescentado ao apresentado por Polidori (2009), o qual podemos sugerir como: Quinto ciclo (2008 à atualidade) – caracterizado como afastamento da perspectiva da avaliação emancipatória, fortalecimento do ENADE e valorização de indicadores de qualidade.

4 A era dos indicadores e o afastamento da perspectiva avaliativa emancipatória

A partir do ano de 2008, no segundo mandato do governo Lula, seguindo a tendência internacional de construção de indicadores para monitoramento de políticas públicas, na qual já havia sido criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para a educação básica; e em conformidade com as especificações do Decreto nº 5.773/2006, que definia as funções de avaliação, regulação e supervisão (Barreyro; Rothen, 2014), no âmbito da educação superior, são criados o Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC). Destaca-se que esses indicadores, criados por instrumentos administrativos como portarias, não são previstos na Lei do SINAES.

Esclarece Franco (2012) que o CPC, primeiro dos indicadores de qualidade da educação superior por vir, foi proposição do INEP visando dar a “desejada agilidade” aos processos de avaliação de cursos, por meio de um procedimento visto como mais prático, mais ágil na chegada de resultados e mais claro para a sociedade, o que, inevitavelmente, se traduz na forma de *rankings*.

O CPC, da forma como foi inicialmente proposto, tinha como fonte principal (quase que 90%) os resultados e informações provenientes do ENADE (Polidori, 2009; Barreyro; Rothen, 2014), o que gerou uma série de discussões e de críticas à nova metodologia proposta. Uma das implicações do CPC para a avaliação foi a redução da necessidade de avaliação *in loco* para os cursos que atingem nível 3 ou mais da escala, restringindo somente àqueles que atingem nível 1 ou 2, ou seja, somente para aqueles cursos considerados ruins ou muito ruins.

Observa Polidori (2009) que a portaria que institui o IGC prevê sua utilização como referencial orientador das comissões de avaliação institucional. O índice é erroneamente confundido pela mídia, inclusive foi tratado em páginas oficiais do INEP, como avaliação institucional, uma vez que é apontado como o indicador que avalia a instituição e sua qualidade. É importante ressaltar que o conceito decorrente da avaliação institucional é o Conceito Institucional (CI) e que o IGC é apenas um indicador de qualidade, principalmente de cursos e das condições de ensino, que compõe esse conceito e que é bastante valorizado por IES em suas propagandas, quando atingem nível satisfatório na escala.

Atualmente, “O IGC é uma média ponderada envolvendo as notas contínuas de Conceitos Preliminares de Cursos (NCPC) dos cursos de graduação e os Conceitos Capes dos cursos de programas de pós-graduação *stricto sensu* das IES” (INEP, 2020b, p. 1). Essa métrica serve como parâmetro de comparação da evolução ou regressão da qualidade de ensino de uma instituição. O índice é levado em conta nos processos de credenciamento e credenciamento de IES e também serve como critério para a criação de políticas públicas e para a participação de IES em programas governamentais. A depender do desempenho no IGC, a instituição pode sofrer sanções

que perpassam da diminuição de estudantes por cursos, e, até mesmo, ao não credenciamento da IES.

O estabelecimento de indicadores de qualidade como orientadores para a regulação do sistema no segundo governo Lula implicou para a avaliação da educação superior na “retomada da tendência quantitativista e no retorno dos ranques” (Barreyro; Rothen, 2014, p. 70). Para a Avaliação Institucional no âmbito do SINAES, implicou no deslocamento da centralidade desse eixo para uma posição periférica em relação à avaliação de desempenho estudantil (Dias Sobrinho, 2008), haja vista que, conforme salienta Polidori (2009, p. 448) “esses indicadores, CPC e IGC, buscam concentrar num único momento, informações de um único ‘pilar’ do SINAES, o ENADE, as informações sobre cursos e sobre a IES”. Nesse mesmo sentido concorre o pensamento de Denise Leite (2008, p. 834) ao considerar que “com essa medida o SINAES estaria afetado em sua concepção. Em consequência, as CPA perderiam sua importância na condução dos processos de avaliação”.

Para Dias Sobrinho (2008), as intervenções do INEP/MEC no sistema a partir da utilização dos indicadores rompe com o paradigma formativo da avaliação que estava sendo posto em curso e retoma posturas, axiomas e enfoques próprios do paradigma técnico-burocrático, pondo em prática “as noções de qualidade e os modelos de avaliação e de garantia de qualidade ancorados nas doutrinas e práticas neoliberais” (p. 820). Portanto, os indicadores de qualidade no âmbito do SINAES que se constituem por meio de avaliação externa têm potencial para “sufocar práticas de diálogo e questionamentos próprios da avaliação institucional participativa que fazem das instituições espaços públicos de debates e reflexões” (Dias Sobrinho, 2008, p. 823), bem como corroem os princípios e valores da avaliação formativo-emancipatória que fundamentam a proposta original para o SINAES.

Tendo em vista noção sobre a insuficiência dos indicadores em dar conta adequadamente da realidade da educação superior nacional, Fernandes, Griboski e Meneghel (2017) informam sobre a criação em 2013, por iniciativa do INEP/DAES, do Grupo de Estudos de Indicadores da Educação Superior (GEIES) que reuniu especialistas em indicadores educacionais, ferramentas estatísticas, mecanismos de acesso e manejo de base de dados educacionais, além de sistemas e políticas de avaliação da educação superior, com o propósito de debater a ampliação do número de indicadores da educação superior brasileira. As propostas focaram na criação de um sistema de banco de dados de indicadores da educação superior e na revisão de subsídios de indicadores como o aperfeiçoamento do Questionário do Estudante, o aperfeiçoamento do IDD e na revisão do IGC. Não fica claro quais propostas foram efetivamente postas em prática, mas, como resultado, informam os autores que se adotou para o IGC de 2014 um modelo proposto pelo grupo. O fato é que, mesmo regularmente revisados, os indicadores de qualidade de perspectiva quantitativista que

subsidiar os processos regulatórios vieram para ficar no sistema e repercutem nos processos avaliativos das IES nacionais.

Verhine (2015), ao refletir sobre os quinze anos do SINAES, considera que os ajustes realizados no sistema, com a utilização dos indicadores não previstos na Lei do SINAES, foram um melhor arranjo possível para que o sistema não perdesse sua credibilidade e assegurasse sua contribuição para a regulação da educação superior, haja vista, o grande represamento de processos e a inviabilidade de fazer visitas *in loco* para todos os milhares de cursos em andamento e tantos outros mais que eram criados, portanto, necessários para a própria viabilidade do sistema. Entretanto, para esse autor, a relação regulação-avaliação, apesar de complementares, se constitui no sistema como um tensionamento contínuo, de forma que a objetividade e a facilidade de leitura dos elementos do campo de regulação enfraquecem os aspectos da avaliação formativa e de seus instrumentos.

Para esse mesmo entendimento concorre Ribeiro (2015, p. 143), o qual considera que o sistema demonstra não ter conseguido institucionalizar plenamente a avaliação, dado que “está organizado para dar conta, simultaneamente, de duas finalidades distintas: o aperfeiçoamento e desenvolvimento institucional de um lado, e a regulação do outro”. Para Ribeiro, o grande desafio do SINAES é justamente conjugar de maneira harmônica os dois modelos de avaliação, regulatório e formativo, não necessariamente excludentes, mas de matizes teórico-metodológicas distintas.

Ainda por conta desse tensionamento permanente entre regulação e avaliação presente e dos problemas operacionais do sistema, o tema da regulação e da avaliação da educação superior entra novamente em pauta nacional no ano de 2012, no governo da Presidente Dilma Rousseff, com o Projeto de Lei 4.372/2012, em tramitação na Câmara Federal, que propõe a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação de Educação Superior (INSAES). O propósito, de acordo com Verhine (2015), era que a avaliação da educação superior e os consequentes processos de regulação e supervisão fossem realizados no âmbito da mesma instância, a fim de estreitar a relação entre regulação-avaliação no sistema e agilizar os processos regulatórios, haja vista a regulação e a avaliação da educação superior brasileira serem funções de órgãos distintos de governo.

Lopes (2019) realizou pesquisa a respeito da proposta do INSAES. Para esse autor, a proposta de criação desse instituto está em conformidade com a proposta de reforma de Estado, desencadeada a partir da década de 1990, ao encontrar semelhanças com um formato de agência reguladora, e está inserida num contexto em que a relação mercado-educação procura estabelecer novo arranjo regulatório, com destaque para a atuação, nas disputas nas comissões do Congresso, de parlamentares e entidades representativas associadas ao setor privado-mercantil.

Apesar de aprovado requerimento de urgência para apreciação do PL em plenário, informa Lopes (2015) que o projeto teve andamento até o ano de 2015, quando foram abandonadas as discussões por conta da crise política instaurada, que culminou com o *impeachment* da presidente Dilma em 2016. Essa foi a última vez, até o momento, que o tema da avaliação da educação superior entrou em pauta no Congresso Nacional, no entanto, a perspectiva de regulação por mercado parece ser a tendência a ser seguida pelo sistema, como sugerem as discussões a seguir.

5 Tendências em andamento e perspectivas para o sistema

A fim de compreender quais as tendências e rumos do SINAES, Costa, Oliveira e Gomes (2020) empreenderam estudo das alterações e normativas legais da regulação, supervisão e avaliação da educação superior empreendidas pelo Estado brasileiro no período de 2016 a 2019, compreendendo o governo de Michel Temer e parte da administração de Jair Bolsonaro. Para os autores, no período supracitado, o governo “vem eliminando mecanismos e critérios mais objetivos que estabeleçam padrões de qualidade, bem como procedimentos que haviam sido criados com a presença de agentes públicos nos processos de supervisão de IES e de cursos” (Costa; Oliveira; Gomes, 2020, p. 15). Isso sinaliza para uma maior flexibilização dos critérios, como forma de facilitar a expansão de cursos e vagas em IES privadas, sobretudo na modalidade de Educação a distância (EAD).

Para os autores, esse movimento de flexibilização e facilitação da expansão da oferta de educação superior por meio da iniciativa privada resulta em alterações nas finalidades, na organização, nas condições de oferta e no funcionamento de IES, desconstruindo a política do SINAES, rumo à desregulamentação da educação superior pelo Estado, caminhando na direção de sua autorregulação pelo mercado.

Pesam como evidências para suas ponderações o enfraquecimento da Comissão Técnica de Acompanhamento e Avaliação (CTAA), por meio da Portaria nº 840, de 24 de agosto de 2018, que traz a possibilidade de promover recurso contra suas decisões que eram irrecorríveis, passando a decisão final para o Presidente do INEP; a diminuição das atribuições e da relevância da CONAES, por meio do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, o qual também confere certa autonomia a faculdades; e a confusão de papéis institucionais, quando ocasionalmente a SERES/MEC toma para si, no período analisado, funções que são, por lei, atribuídas ao INEP.

Em especial, o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 e a Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017, concedem dispensa de avaliação externa *in loco* tanto para autorização como para reconhecimento e renovação de cursos, atendidos alguns critérios específicos. Também consideram Costa, Oliveira e Gomes (2020), por meio da análise do material, que os procedimentos de avaliação *in loco*

foram relativizados, tendendo a fundamentarem seus trabalhos mais em evidências construídas pelas IES do que em aspectos mais objetivos.

O aceno ao mercado e a tendência de cada vez mais flexibilizar as avaliações *in loco* vêm se concretizando. Mais recentemente, em fevereiro do ano de 2021, sem maiores discussões, o site⁴ do INEP noticiou uma proposta de atualização do SINAES, oriunda da parte do presidente da autarquia, por meio de alterações na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. A intenção seria construir uma minuta de Projeto de Lei e encaminhar ao Congresso Nacional.

Conforme a página virtual, o objetivo da proposta seria iniciar um debate para aprimorar os sistemas de avaliação superior no Brasil.

Com a discussão, o Inep espera possibilitar a flexibilização da gestão do processo avaliativo, gerar uma integração entre avaliação *in loco*, avaliação interna, Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) e Indicadores de Qualidade, além de criar novos indicadores que ofereçam transparência nos dados (INEP, 2021a).

Não constam na notícia e nem foram disponibilizados os detalhes da referida proposta, nem muito menos o teor da mesma. A informação limitou-se a apontar que a proposta foi apresentada e discutida com a CONAES e com representantes das Instituições de Ensino Superior, sem, contudo, especificar quais instituições e se havia representantes de IES públicas ou somente de IES privadas. A proposta não foi localizada e nenhuma IES pública se manifestou sobre o assunto. O fato é que duas semanas depois o respectivo presidente do INEP foi exonerado, segundo a imprensa, por discordâncias com a gestão do então Ministro da Educação e por problemas com o ENEM; assume o cargo, o quarto presidente da autarquia no governo Bolsonaro, o quinto no interstício de dois anos; e, até onde se investigou, a dita proposta foi engavetada pela nova gestão.

A nova gestão, com o apoio do então Ministro da Educação, Milton Ribeiro (vinculado a uma grande universidade privada e religiosa, a mesma a qual também se vinculava o então presidente do INEP, Danilo Dupas), aproveitando-se dos transtornos trazidos para o campo da educação pela pandemia sanitária de COVID-19, tratou logo de flexibilizar a avaliação externa *in loco*, criando por meio da Portaria nº 165, de 20 de abril de 2021, uma anomalia: uma avaliação *in loco* que não é presencial, é virtual, a qual não foi prevista na Lei do SINAES. A Portaria, em seu artigo primeiro, define:

⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/institucional/inep-apresenta-proposta-de-atualizacao-do-sinaes>. Acesso em: 17 jul. 2021.

§ 1º A Avaliação Externa Virtual *in Loco* é definida como ambiente de avaliação no qual poderão ser implementados procedimentos novos ou inovadores para o aperfeiçoamento e modernização das visitas para avaliação externa de IES e cursos de graduação.

§ 2º A Avaliação Externa Virtual *in Loco* trata da organização, acompanhamento e supervisão das visitas de avaliação realizadas por comissões avaliadoras, em formato mediado por tecnologias.

§ 3º A Avaliação Externa Virtual *in Loco* está sob responsabilidade da Coordenação-Geral de Avaliação dos Cursos de Graduação e Instituições de Ensino Superior (CGACGIES) da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES) (INEP, 2021b).

A regulamentação da avaliação externa virtual *in loco* veio por meio da Portaria nº 183, de 23 de abril de 2021. O resultado da implementação desse instrumento foi que, conforme o site⁵ do INEP, em apenas dois meses de vigência, o índice de visitas presenciais e virtuais superou o total de todo o ano de 2020, sendo que a modalidade virtual representou 79,2% (531 de 670) das visitas. O site informa que a previsão para os meses seguintes era que se atingisse uma média de 800 avaliações mensais, apenas na modalidade virtual, por conta da automatização dos procedimentos. Com relação ao número de decisões regulatórias, aponta o site⁶ do INEP, que, por conta da avaliação externa virtual *in loco*, esse número avançou em 292% e a taxa de processos regulatórios protocolados e finalizados no mesmo ano, apenas nos primeiros cinco meses de 2021, foi de 71%. Os números foram comemorados pelo presidente do INEP e pelo secretário da SERES/MEC, o que apontou para uma possível ampliação na utilização do instrumento.

Apesar da Portaria nº 165, de 20 de abril de 2021, deixar claro que a avaliação externa virtual *in Loco* deveria vigorar em caráter emergencial e temporário, durante a vigência da declaração de emergência de saúde pública, a notícia informa que, devido à celeridade dos processos, representantes de entidades do setor privado manifestaram-se a favor da adoção do novo formato, em definitivo, juntamente com a avaliação presencial, mesmo após a pandemia de COVID-19. O informativo destaca para a promoção de encontros regulares com associações representantes de IES, para discutirem e aprimorarem o instrumento, entretanto, em nenhum momento, fica claro se houve, nessas discussões, representantes de IES públicas, destacando somente a fala de representantes do setor privado:

⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/avaliacao-in-loco/modalidade-virtual-viabiliza-670-avaliacoes-desde-abril>. Acesso em: 17 jul. 2021.

⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/avaliacao-in-loco/regulacao-tem-impulso-com-avaliacao-virtual-e-cresce-292>. Acesso em: 17 jul. 2021.

A avaliação virtual, de fato, caminha para ser um sucesso. Queremos muito que ela permaneça mesmo depois da pandemia, estendendo-se para outros cursos e aprimorando as ferramentas”, disse o diretor-presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), Celso Niskier.

“Sabemos que essa evolução que está ocorrendo não é simples. São ações difíceis e que precisam de muito amadurecimento. A sintonia entre a Seres e o Inep tem facilitado muito para que essas iniciativas deem certo. Nós defendemos que a sistemática virtual não se esgote após a pandemia e que fique mais robusta, para que possa conviver com a avaliação presencial”, reivindicou a diretora técnica da Associação Brasileira das Mantenedoras das Faculdades Isoladas e Integradas (Abrafi), Iara de Xavier (INEP, 2021c).

Para a presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup), Elizabeth Guedes, “o novo formato é um grande avanço, considerando que as visitas virtuais irão contribuir para desafogar os processos regulatórios”, analisou. No entendimento da presidente da Associação Nacional de Pesquisadores Institucionais (ANPI-IES), Ivanete da Rosa Silva de Oliveira, os resultados já são visíveis, “justamente pelo volume de processos que foram acelerados desde a implementação do modelo (INEP, 2021d).

Em junho de 2022, a avaliação externa virtual *in loco*, essa modalidade criada de forma excepcional durante a pandemia de COVID-19, foi incorporada à Lei do SINAES, por meio da Lei nº 14.375, de 21 de junho de 2022, oriunda da Medida Provisória nº 1.090/21, a qual trata sobre o perdão de dívidas do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) a instituições privadas de ensino superior.

É importante esclarecer, que, conforme aponta Ristoff (2021b), o contexto em que essas novidades ocorrem é o de enfraquecimento sistemático do INEP, enquanto instituição de Estado, pela gestão Bolsonaro. Conforme lista o autor, entre as ações de enfraquecimento constam: sucessivas mudanças de presidentes e o enquadramento de pessoas sem capacidade técnica e sem experiência com as atividades fins da autarquia nos cargos de direção e de coordenação; interferência nas atividades da autarquia; a exclusão dos técnicos e especialistas do Instituto nas discussões referentes a mudanças nas metodologias das avaliações em larga escala; o silenciamento de estudos e resultados que contradizem a postura ideológica do governo; e, os cortes no orçamento da autarquia. Tudo isso, sobretudo no que se refere à ocupação por parte de secretarias específicas do MEC quanto a assuntos específicos do Instituto, o que pareceu apontar para uma centralização ainda maior do Ministério e um controle ainda mais rígido principalmente dos conteúdos das provas dos exames, buscando um alinhamento ideológico com a postura conservadora predominante no governo.

No ano de 2023, assume novamente o governo da república, o presidente Lula, em seu terceiro mandato. Para o MEC é indicado o ex-governador do estado do Ceará, Camilo Santana, conhecido por implementar e incentivar avaliações externas de larga escala, no âmbito da educação básica, naquele estado. Para a presidência do INEP, assumiu Manuel Palacios, com larga experiência no campo da avaliação educacional e com passagens por secretarias do MEC. Na pauta da educação nacional, tomam conta, naquele ano, as discussões a respeito da reforma do Ensino Médio e da construção do novo PNE.

Já em abril de 2024, no evento Seminário 20 anos do Sinaes, promovido pelo INEP para comemorar as duas décadas do sistema, foram apresentadas e discutidas as novidades previstas para os próximos anos. Uma das inovações consistiu na apresentação de uma proposta de reformulação do ENADE (novas matrizes de referência; modelos de itens; e formato das provas), especificamente para a avaliação dos cursos de licenciatura, contemplando a avaliação das competências práticas desenvolvidas ao longo dos estágios supervisionados, devido, principalmente ao baixo desempenho nas avaliações dos cursos de licenciatura, em especial os ofertados na modalidade a distância.

Outro ponto importante apresentado pelos técnicos do INEP no evento foi a discussão sobre a elaboração de uma cesta de indicadores. A ideia, conforme os técnicos do INEP, seria um resgate do trabalho realizado pelo GEIES em 2013, tendo em vista possibilitar que as IES possam escolher indicadores que melhor representem suas realidades.

6 Considerações finais

Percebe-se que, desde 2008, com a implantação dos indicadores de qualidade e com a predisposição em dar relevância à regulação do sistema, a Avaliação Institucional, principalmente a dimensão da autoavaliação, vem sendo continuamente posta de lado pelos agentes do sistema e pelas IES. Ainda, verificou-se nos últimos anos, certo aumento da influência dos interesses de IES privadas, nas discussões e ações do INEP para o ensino superior, em conjunto com uma tendência dos governos de direita em flexibilizar a avaliação externa *in loco*.

Enfim, o SINAES, em seus vinte anos de existência, apesar de manter-se ao longo de vários governos, apresenta-se cada vez mais desconfigurado de sua proposta original, de base formativa; e a perspectiva avaliativa emancipatória ainda mais enfraquecida pelos aspectos objetivos com fins de regulação, presentes e acrescidos na dinâmica do sistema, conforme as conjunturas políticas que emergem no cenário nacional.

Talvez, assim como pondera Ristoff, seja justamente este o primeiro dos grandes desafios a se enfrentar no SINAES, sob pena de desacreditar totalmente a avaliação: “deslocar efetivamente o centro da avaliação para a Avaliação Institucional (esta é a origem do SINAES e, até prova em contrário, seria fundamental dar à Avaliação Institucional o protagonismo que lhe é de direito)” (Ristoff, 2021a).

Referências

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e da, outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 abr, 2004.

BARREYRO, Gladys Beatriz. Do Provão ao SINAES: o processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 9, n. 2, 2004. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/1267>. Acesso em: 14 jul. 2021.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Percurso da avaliação da educação superior nos Governos Lula. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 40, p. 61-76, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/81861>. Acesso em: 13 jun. 2021.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Avaliação da educação superior como política pública. In: ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. **Avaliação da educação: diferentes abordagens críticas**. São Paulo: Xamã, 2011. p. 75-88.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do Paru, Cnres, Geres e Paiub. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/hWYTSMnMrWR5Q3TyzCpdQRj/>. Acesso em: 13 jun. 2021.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. "SINAES" contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Educação & Sociedade**, São Paulo, v. 27, p. 955-977, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/k4GvPggGxKXNKJ85ZMySjnL/>. Acesso em: 13 jun. 2021.

COSTA, Aline Fagner de Carvalho e; OLIVEIRA, João Ferreira; GOMES, Daniela Fernandes. Mudanças na avaliação da educação superior no período 2016 A 2019: flexibilização (Des)regulamentação e Autorregulação. **REVELLI**, Inhumas, v. 12, p. 1-21, 2020. Dossiê: Políticas para educação superior e Plano Nacional de Educação, 2020. Disponível em: <https://www.revista.ueg.br/index.php/revelli/article/view/9924>. Acesso em: 13 jun. 2021.

DIAS SOBRINHO, José. Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. **Avaliação:** Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas, Sorocaba, v. 13, p. 817-825, 2008. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/284>. Acesso em: 13 jun. 2021.

DIAS SOBRINHO, José. Sobre a proposta do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Avaliação:** Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas, Sorocaba, v. 9, n. 1, 2004. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/1257>. Acesso em: 13 jun. 2021.

DIAS SOBRINHO, José; BALZAN, Newton César. **Avaliação institucional:** teoria e experiências. São Paulo: Cortez, 2000.

FERNANDES, Ivanildo Ramos; GRIBOSKI, Claudia Maffini; MENEGHEL, Stela Maria. Novos indicadores para a educação superior brasileira: eles são necessários? *In:* SIMPÓSIO AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 3., 2017, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis, SC, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/179396/102_00654%20-%20ok.pdf?sequence=1. Acesso em: 14 jul. 2021.

FRANCO, Sérgio. O SINAES em seu processo de implementação: desafios e perspectivas. **Revista Entreideias:** educação, cultura e sociedade, Bahia, v. 1, n. 2, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/entreideias/article/view/6392>. Acesso em: 13 jun. 2021.

FREITAS, Luis Carlos de. **A reforma empresarial da educação:** nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Inep apresenta proposta de atualização do Sinaes.** 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/institucional/inep-apresenta-proposta-de-atualizacao-do-sinaes>. Acesso em: 17 jul. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **PORTARIA Nº 165, DE 20 DE ABRIL DE 2021.** 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-165-de-20-de-abril-de-2021-315215701>. Acesso em: 17 jul. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Modalidade virtual viabiliza 670 avaliações desde abril.** 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/avaliacao-in-loco/modalidade-virtual-viabiliza-670-avaliacoes-desde-abril>. Acesso em: 17 jul. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Regulação tem impulso com avaliação virtual e cresce 292%.** 2021d. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/avaliacao-in-loco/regulacao-tem-impulso-com-avaliacao-virtual-e-cresce-292>. Acesso em: 17 jul. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP.
SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação. Brasília: INEP, 2009.

LEITE, Denise. Ameaças pós-rankings sobrevivência das CPAS e da auto-avaliação. **Avaliação:** Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas, Sorocaba, v. 13, p. 833-840, 2008. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/286/287>. Acesso em: 17 jul. 2021.

LEITE, Denise. **Reformas universitárias.** Avaliação institucional participativa. Petrópolis: Vozes, 2005.

LEITE, Maria Cecília Lorea. Avaliação e Relações de Poder: PAIUB e Exame Nacional de Cursos. **Avaliação:** Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas, Sorocaba, SP, v. 3, n. 1, p. 59-67, 1998. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/1338/1329>. Acesso em: 17 jul. 2021.

LOPES, Pedro Isaac Ximenes. **Avaliação e regulação da educação superior:** intenções e tensões na proposta de criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES). 2019. Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/27744>. Acesso em: 17 jul. 2021.

POLIDORI, Marlis Morosini. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: Provão, SINAES, IDD, CPC, IGC e outros índices. **Avaliação:** Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas, Sorocaba, v. 14, p. 439-452, 2009. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/314>. Acesso em: 17 jul. 2021.

POLIDORI, Marlis Morosini; MARINHO-ARAUJO, Claisy Maria; BARREYRO, Gladys Beatriz. SINAES: perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. **Ensaio:** Avaliação e Políticas Públicas em Educação, [S.l.], v. 14, n. 53, p. 425-436, oct. 2006. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio/article/view/585>. Acesso em: 17 jul. 2021.

RIBEIRO, Jorge Luiz Lordêlo de Sales. SINAES: o que aprendemos acerca do modelo adotado para avaliação do ensino superior no Brasil. **Avaliação:** Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas, Sorocaba, SP, v. 20, p. 143-161, 2015. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/2170>. Acesso em: 17 jul. 2021.

RISTOFF, Dilvo I. **Grifos, gárgulas e a Lei do SINAES.** Educa2022, 2021a. Disponível em: <https://www.educa2022.com/post/grifos-g%C3%A1rgulas-e-a-lei-do-sinaes>. Acesso em: 17 jul. 2021.

RISTOFF, Dilvo I. **O Inep, o andaime e o sonho.** Educa2022, 2021b. Disponível em: <https://www.educa2022.com/post/o-inep-o-andaime-e-o-sonho>. Acesso em: 17 jul. 2021.

RISTOFF, Dilvo I.; GIOLO, Jaime. O SINAES como sistema. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, São Paulo, v. 3, n. 6, 2011. Disponível em: <https://rbpg.capes.gov.br/rbpg/article/view/106>. Acesso em: 13 jun. 2021.

VERHINE, Robert E. Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do SINAES. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 20, p. 603-619, 2015. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/2323/pdf>. Acesso em: 13 jun. 2021.

Contribuição dos(as) autores(as)

Ivan dos Santos Oliveira – Concepção, coleta de dados, análise dos dados, elaboração do manuscrito, redação e discussão dos resultados.

José Carlos Rothen – Supervisão, análise dos dados, elaboração do manuscrito, redação e discussão dos resultados.

Revisão Gramatical por:

Tâmara Lyz Milhomem de Oliveira

E-mail: tamaramilhomem@ifpi.edu.br