



Artigo

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-57652024v29id282744>

Avaliação da Educação Superior externa virtual e os impactos da Pandemia da Covid-19

Evaluation of virtual external higher education and the impacts of the Covid-19 pandemic

Evaluación de la Educación Superior virtual externa y los impactos de la Pandemia Covid-19

Cesar Riboli - Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI | Porto Alegre | RS | Brasil. E-mail: criboli@uri.edu.br | Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-0158-949X>

Maria das Graças Gonçalves Vieira Guerra - Universidade Federal da Paraíba – UFPB | João Pessoa | PB | Brasil. E-mail: gracinhavieira@yahoo.com.br | Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6943-0338>

Resumo: O artigo trata da avaliação externa da Educação Superior, realizada de modo virtual pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira nos cursos superiores de graduação e tecnológicos ofertados em instituições privadas e comunitárias de ensino, como insumo para a edição de atos autorizativos e dos impactos gerados pela pandemia da Covid-19 na adoção dessa modalidade de avaliação. São evidenciadas as funções do Estado regulador e seus atos autorizativos, que estão sujeitos à obediência às normas nacionais e à avaliação da qualidade. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior prevê as formas de aferição da qualidade das instituições e dos cursos superiores. A pandemia trouxe mudanças na vida das pessoas e nas relações de trabalho, alcançando também a avaliação externa, que passou de presencial (*in loco*) para o virtual, sendo que tais mudanças permaneceram. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica no que diz respeito a análise das modificações introduzidas na legislação regulamentadora das avaliações externas virtuais e no aporte teórico utilizado, no que diz respeito a identificação dos aspectos positivos e negativos da nova modalidade de avaliação, a base advém de uma pesquisa de opinião obtida com avaliadores do Basis. As conclusões são resultado da interpretação das modificações legislativas, do aporte teórico e do resultado das opiniões dos avaliadores, possibilitando pelo modo dedutivo, identificar e demonstrar os aspectos positivos e negativos da nova modalidade avaliativa. O resultado da pesquisa viabilizou como contribuição, a apresentação de uma proposta prática de adoção de um novo sistema de avaliação. O sistema híbrido de avaliação externa *in loco*, o qual contempla de uma forma mais adequada as necessárias relações de equilíbrio na aplicação das normas nacionais que visam assegurar a qualidade da educação e dos atos autorizativos.

Palavras-chave: avaliação; virtual; impactos.

Abstract: The article deals with the external evaluation of Higher Education done virtually by the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira (INEP) in higher undergraduate and technological courses offered in private and community educational institutions, as an input for the edition of authorizing acts and the impacts generated by the Covid-19 pandemic. The functions of the regulatory State and its authorizing acts that are subject to compliance with national standards and quality assessment are highlighted. The National System for the Evaluation of Higher Education provides ways to measure the quality of institutions and higher education courses. The pandemic implied a change in people's lives and work relationships, also reaching the external evaluation, which went from *in loco* to virtual, and such changes remained. The bibliographic and opinion research explores the legal modifications, the theoretical and practical aspects of the new virtual evaluation system, identifying and demonstrating the positive and negative aspects, culminating in the presentation of a proposal for the adoption of a hybrid external evaluation system *in loco* that alternates the virtual and face-to-face modality for the different acts for a balanced relationship in the verification of the observance of national standards, the quality of education and the authorizing acts.

Keywords: evaluation; virtual; impacts.

Resumen: El artículo aborda la evaluación externa de la Educación Superior realizada de manera virtual por el Instituto Nacional de Estudios e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira en educación superior y carreras tecnológicas ofrecidas en instituciones educativas privadas y comunitarias, como insumo para la edición de actos de autorización y los impactos generados por la Pandemia Covid-19. Se destacan las funciones del Estado regulador y sus actos autorizantes, los cuales están sujetos al cumplimiento de las normas nacionales y a la evaluación de la calidad. El Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior proporciona formas de medir la calidad de las instituciones y los cursos de educación superior. La pandemia provocó cambios en la vida de las personas y en las relaciones laborales, afectando también la evaluación externa, que pasó de presencial a virtual, y dichos cambios se mantuvieron. La investigación bibliográfica y de opinión explora los cambios legales, aspectos teóricos y prácticos del nuevo sistema de evaluación virtual, identificando y demostrando los aspectos positivos y negativos, culminando con la presentación de una propuesta para adoptar un sistema híbrido de evaluación externa presencial que alterne la modalidad virtual y presencial para los diferentes actos como una mejor manera de lograr una relación equilibrada en la verificación del cumplimiento de los estándares nacionales y la calidad de la educación y autorizando actos.

Palabras clave: evaluación; virtual; impactos.

1 Considerações introdutórias

O objetivo deste texto é analisar a avaliação externa da Educação Superior, realizada de modo virtual por avaliadores do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), e os impactos gerados pela Pandemia da Covid-19, decorrentes das medidas implementadas para alterar os processos avaliativos.

O constituinte brasileiro de 1988 estabeleceu que a educação não é um serviço público de prestação exclusiva pelo Estado. Ao tratá-la, em seu artigo 209, definiu que o ensino é livre da iniciativa privada, desde que atendidas as condições estabelecidas em norma legal. São três as condições indispensáveis para a oferta de educação pela iniciativa privada: a) cumprimento das normas gerais da educação nacional; b) autorização; c) avaliação de qualidade pelo Poder Público (Brasil, 1988).

Para o cumprimento de suas finalidades constitucionais e legais, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) definiu os seguintes processos de avaliação: I- avaliação interna das Instituições; II- avaliação externa *in loco* das instituições, realizada pelo INEP; III- avaliação dos cursos de graduação; e IV- avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes de graduação, o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE).

A pandemia da Covid-19 causou impactos significativos para a sociedade como um todo. Muitos paradigmas, como a saúde pública, a educação, a economia, as interações pessoais, as políticas de Estado, as crenças e os dogmas, sofreram com as consequências decorrentes do isolamento social imposto. O choque foi cruel na realidade, evidenciando todas as fragilidades humanas e das instituições que, até então, acreditava-se, seriam inabaláveis.

Nesse aspecto, a avaliação externa *in loco* também foi impactada pela pandemia, implicando em alterações legislativas que estabeleceram uma nova forma de sua realização pelos professores responsáveis, passando da modalidade presencial para a modalidade virtual (remota), o que gerou distintas compreensões, algumas positivas e outras negativas. O texto analisa essas mudanças implementadas com o propósito de compreender os impactos gerados nos processos avaliativos *in loco* e viabilizar a proposição de alternativas equilibradas de sistemáticas.

2 A função reguladora do estado na oferta de Educação Superior

A educação exerce papel determinante e fundamental, sendo indispensável para a preparação da pessoa para o trabalho, mormente, ainda mais em uma sociedade na qual o conhecimento e o preparo intelectual se constituem em elementos imperativos, inclusive para tarefas mais simples, em que o trabalho não é considerado preponderantemente intelectual.

É por isso que o Estado tem o dever de oferecer condições materiais mínimas para que as pessoas possam obter qualificação para um posto de trabalho e desenvolvimento humano. Quando e onde o Estado não ofertar, deve viabilizar as condições necessárias para que a qualificação seja ofertada. Além disso, a educação é algo inerente às sociedades contemporâneas, marcadas pela dinamicidade e pela inovação, que impõem novos desafios aos trabalhadores a cada dia. Portanto, a educação deve servir como instrumento permanente para o aperfeiçoamento de todo indivíduo.

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seu art. 7º, regulamenta o art. 209 da Constituição Federal, mantendo as mesmas condições para a oferta da educação pela iniciativa privada. Por sua vez, nos termos do art. 9º, a responsabilidade pela edição de normas gerais, pela autorização e pela avaliação da qualidade da educação é atribuição da União, que deve:

- VI- assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no Ensino Fundamental, Médio e Superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;
- VII- baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;
- IX- autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino (Brasil, 1996, art. 7).

Ao tratar da Educação Superior, no capítulo IV, especificamente no seu art. 46, a LDB estabelece que “a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de Educação Superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação” (Brasil, 1996, art. 46).

O Decreto nº 9.235/2017, de 15 de dezembro de 2017, ao dispor sobre “o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino” (Brasil, 2017b, art. 1), institui, em seu art. 3º, que as competências para as funções de regulação, supervisão e avaliação no sistema federal de ensino serão exercidas pelo Ministério da Educação (MEC), pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), pelo INEP e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES).

As competências para as funções de regulação, supervisão e avaliação no sistema federal de ensino serão desempenhadas sob a responsabilidade do Ministério da Educação (art. 4º), do CNE (art. 6º), do INEP (art. 7º) e do CONAES (art. 8º), do Decreto nº 9.235/2017 (Brasil, 2017b), com as alterações do Decreto nº 11.691/2023 (Brasil, 2023).

Ao MEC compete homologar pareceres do CNE nos pedidos de credenciamento, recredenciamento e descredenciamento, homologar pareceres e propostas de atos normativos aprovados por ele, aprovar instrumentos de avaliação produzidos pelo INEP, homologar as deliberações do CONAES, expedir normas e instruções para a execução das normas legais. Uma vez homologados, os atos são irrecorríveis na via administrativa.

À Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) cabe, entre outras atividades, planejar e coordenar os processos de formulação de políticas para a regulação e a supervisão da Educação Superior, em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE); autorizar, reconhecer e renovar o reconhecimento de cursos de graduação e sequenciais, presenciais e a distância; emitir parecer nos processos de credenciamento e recredenciamento de instituições de Educação Superior para as modalidades presencial e a distância; supervisionar instituições e cursos superiores no cumprimento da legislação; estabelecer diretrizes e instrumentos para as ações de regulação e supervisão; estabelecer as diretrizes para a elaboração de instrumentos de avaliação de instituição e de cursos; e coordenar a política de certificação de entidades beneficentes de assistência social com atuação na área de educação.

Ao CNE incumbe exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação nas questões relacionadas à regulação e à supervisão da Educação Superior, deliberar, por meio da Câmara de Educação Superior, sobre pedidos de credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de Instituições de Ensino Superior (IES) e sobre a autorização de oferta de cursos vinculados a credenciamentos; propor diretrizes e deliberar acerca da elaboração dos instrumentos de avaliação para credenciamento e recredenciamento de instituições a serem elaborados pelo INEP; e recomendar, quando não satisfeito o padrão de qualidade, no credenciamento e recredenciamento de instituições.

Por seu turno, ao INEP compete conceber, planejar, coordenar e operacionalizar as ações destinadas à avaliação de IES, de cursos de graduação e de escolas de governo; ao ENADE, os exames e as avaliações de estudantes de cursos de graduação; conceber, planejar, coordenar, operacionalizar e avaliar os indicadores referentes à Educação Superior decorrentes de exames e insumos provenientes de bases de dados oficiais, em conformidade com a legislação vigente; a constituição e manutenção de bancos de avaliadores e colaboradores especializados, incluindo a designação das comissões de avaliação; elaborar e submeter à aprovação do MEC os instrumentos de avaliação externa *in loco*, segundo as diretrizes propostas pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior e pelos outros órgãos competentes do MEC, conceber, planejar, avaliar e atualizar os indicadores destes instrumentos *in loco*, conforme as diretrizes propostas pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação.

À CONAES concerne propor e avaliar as dinâmicas, os procedimentos e os mecanismos de avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes; estabelecer diretrizes para a organização das comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes; formular propostas para o desenvolvimento das IES, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação; articular-se com os sistemas estaduais de ensino, com vistas ao estabelecimento de ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da Educação Superior; e, também, submeter, anualmente, à aprovação do MEC, a relação dos cursos cujos estudantes realizarão o ENADE.

O Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394/1996, que trata de programas de educação a distância nos distintos níveis e modalidades de ensino. Em seu artigo primeiro, conceitua educação a distância como sendo:

A modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos (Brasil, 2017a, art. 1).

Da mesma forma que os cursos presenciais, os cursos à distância terão a sua “a criação, organização, oferta e o desenvolvimento em observância a legislação em vigor e as normas específicas expedidas pelo Ministério da Educação” (Brasil, 2017a, art. 3), sendo de competência do MEC, em articulação com os órgãos e as entidades:

- I - O credenciamento e o recredenciamento de instituições de ensino dos sistemas de ensino federal, estaduais e distrital para a oferta de educação superior na modalidade a distância; e
- II - A autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos superiores na modalidade a distância de instituições de ensino integrantes do sistema federal de ensino, respeitadas as prerrogativas de autonomia (Brasil, 2017a, art. 6).

Nos termos do art. 13, do referido Decreto:

Os processos de credenciamento e recredenciamento institucional, de autorização, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de cursos superiores na modalidade a distância serão submetidos à avaliação *in loco* na sede da instituição de ensino, com o objetivo de verificar a existência e a adequação de metodologia, de infraestrutura física, tecnológica e de pessoal que possibilitem a realização das atividades previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional e no Projeto Pedagógico de Curso (Brasil, 2017a, art. 13).

A Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017, “estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057/2017” (Brasil, 2017c). Em seu art. 1º, determina que “o funcionamento de Instituições de Educação Superior, para oferta de curso superior a distância, depende de credenciamento específico pelo MEC, nos termos do art. 80 da Lei nº 9.394, de 1996 e do Decreto nº 9.057, de 2017” (Brasil, 2017c, art. 1).

Em relação à avaliação *in loco*, o art. 5º define que os processos acontecerão na sede da Instituição, tendo como objetivo “A verificação da existência e adequação de metodologias, infraestrutura física, tecnológica e de pessoal que possibilitem a realização das atividades previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI e no Projeto Pedagógico do Curso – PPC” (Brasil, 2017c, art. 5, § 1º).

Devendo as verificações serem realizadas por meio documental ou com o emprego de recursos tecnológicos disponibilizados pelas IES, para os Polos de EaD previstos no PDI e nos PPC, os ambientes profissionais usados para estágio supervisionado e atividades presenciais (Brasil, 2017c, art. 5, § 2º).

As instituições de Educação Superior, para seu funcionamento, dependem, conforme visto, de ato autorizativo editado pela União, por meio do Ministério da Educação. Contudo, atinente à oferta de cursos superiores de graduação e tecnológicos, esses, quando se tratar de Faculdades, dependerão sempre, de autorização prévia do MEC (Brasil, 2017b, art. 39). Já as Universidades e os Centros Universitários, nos termos de suas autonomias, independem de ato autorizativo prévio. É necessário, todavia, que as Instituições informem à Secretaria de Regulação para fins de avaliação e posterior reconhecimento dos cursos (Brasil, 2017b, art. 40).

Por outro lado,

A oferta de cursos de graduação em Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem, inclusive em Universidades e Centros Universitários, dependem de autorização do MEC, após prévia manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e dos Conselhos Nacional de Saúde (Brasil, 2017b, art. 41).

O Estado condiciona, ao regular o exercício das atividades privadas, com o propósito de assegurar o bem-estar social, como referido por Mello (2015, p. 707),

[...] daí que a Administração fica incumbida de desenvolver certa atividade destinada a assegurar que a atuação dos particulares se mantenha consoante com as exigências legais, o que pressupõe a prática de atos, ora preventivos, ora fiscalizadores e ora repressivos.

Nos termos do disposto no art. 10 do Decreto nº 9.235/2017, o funcionamento da instituição e a oferta de curso superior dependem de ato autorizativo do MEC, elencando, no § 1º, quais são os tipos de atos autorizativos a serem editados, estabelecendo que “os prazos de validade dos atos autorizativos constarão dos atos e serão contados da data de publicação” (Brasil, 2017b, art. 10, § 3º). Acrescenta, ainda, que “os atos autorizativos serão renovados periodicamente, conforme o art. 46 da Lei nº 9.394, de 1996, e o processo poderá ser simplificado de acordo com os resultados da avaliação, conforme regulamento a ser editado pelo MEC” (Brasil, 2017b, art. 10, § 4º).

Logo, para a oferta da Educação Superior no país por instituições privadas e comunitárias, é necessário a existência de Ato Autorizativo de credenciamento, reconhecimento e renovação de credenciamento das instituições. Para a oferta de cursos de graduação e tecnológicos, a edição deste ato de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento é imprescindível.

Os respectivos atos autorizativos dependem da observância das normas gerais nacionais de educação e da avaliação da qualidade. Para essa verificação, foi criado, pela União, o Sinaes, que produz os insumos básicos que servem de evidências para o processo regulatório. Ele contribui com as instituições e com a sociedade, pois produz importantes informações.

2.2 Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) foi instituído pela Lei Federal nº 10.861, de 14 de abril de 2004, com o objetivo de “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes” (Brasil, 2004a). A Portaria do MEC nº 2.051, de 09 de julho de 2004, regulamenta o Sinaes.

As finalidades do Sinaes são: melhoria da qualidade da Educação Superior; orientação da oferta de expansão; aumento permanente da sua eficácia institucional; efetividade acadêmica e social; e promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais da IES, mediante a 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, 2004a, art. 1, § 1). Para Cavalcanti e Guerra (2022, p. 515), como política pública:

[...] foi criado para organizar e operacionalizar a avaliação, através de um processo articulado de todas as avaliações da educação superior, a saber: a Avaliação Institucional das IES (AI), a Avaliação dos Cursos de Graduação e a Avaliação de Desempenho dos Estudantes (ENADE), integrando metodologias, espaços e instrumentos de avaliação e de informação, orientado para o objetivo de identificar mérito e valor – das instituições, áreas cursos e programas – nas dimensões de ensino, pesquisa, extensão, gestão e formação, para cumprir, com louvor, o seu objetivo de ofertar ensino superior inclusivo, e de qualidade.

Verhine (2015, p. 616) afirma que o Sinaes objetiva o fornecimento de informações relevantes para o Poder Público, sendo elas “Cientificamente válidas, confiáveis e comparáveis no decorrer do tempo, perante processos realizados por especialistas que atuam livres de interferências externas que possam prejudicar a qualidade do conhecimento gerado”.

O Sinaes, ao estabelecer um tripé avaliativo, Decreto Regulamentador (Brasil, 2004a, art. 80), composto pela avaliação institucional interna e externa e pelo ENADE, visa realizar uma análise global e integrada das distintas dimensões das instituições superiores e de seus cursos para o atendimento das finalidades e responsabilidades sociais, contribuindo para uma devolutiva, por parte do Poder Público, à sociedade, sobre os significativos investimentos públicos realizados em Educação Superior.

Durante a ocorrência da pandemia da Covid-19, inúmeras alterações na vida cotidiana das pessoas ocorreram, impactando, além das relações pessoais, as formas de desenvolvimento das relações e atividades de trabalho. A avaliação externa denominada *in loco* também sofreu impactos, e houve a redefinição das formas de sua realização, que permaneceram com o fim da pandemia.

3 A pandemia da Covid-19

O texto aborda os impactos da pandemia da Covid-19 no cotidiano, pois ela alterou profundamente as rotinas de vida e as atividades laborativas das pessoas. Esses efeitos transcenderam os aspectos de saúde e psicológicos, afetando significativamente a estrutura de trabalho e os processos organizacionais em diversas áreas.

Nesse contexto, as organizações precisaram adaptar suas práticas para garantir a continuidade das operações e o cumprimento de seus objetivos. Assim, a modalidade de trabalho remoto, apoiada nas tecnologias, ganhou relevância como um facilitador essencial para o novo cotidiano das relações interpessoais e profissionais. Segundo Bollela, Medeiros e Telles (2021, p. 8), “a tecnologia entra neste cenário como a grande protagonista, isto é, como um recurso que possibilita a comunicação entre as pessoas, seja no âmbito pessoal, profissional ou acadêmico, independente da distância”.

No que diz respeito à avaliação externa *in loco*, realizada pelo INEP, da mesma forma que as organizações privadas precisaram se adaptar a um novo modo de vida e de trabalho imposto pela pandemia, para assegurar a continuidade dos trabalhos avaliativos e evitar maiores prejuízos para instituições e cursos superiores, foi implementada a avaliação externa no formato virtual, com a utilização das tecnologias.

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2020) “Pandemia é a disseminação mundial de uma nova doença e o termo passa a ser usado quando uma epidemia, surto que afeta uma região, se espalha por diferentes continentes com transmissão sustentada de pessoa para pessoa”.

Para o Instituto Butantan ela é concebida como sendo:

Uma enfermidade se torna uma pandemia quando atinge níveis mundiais, ou seja, quando determinado agente se dissemina em diversos países ou continentes, usualmente, afetando um grande número de pessoas. Quem define quando uma doença se torna esse tipo de ameaça global é a Organização Mundial da Saúde (OMS). Uma pandemia pode começar como um surto ou epidemia; ou seja, surtos, pandemias e epidemias têm a mesma origem – o que muda é a escala da disseminação da doença (2021).

A Covid-19 foi conceituado pelo Ministério da Saúde (MS), que, em suas publicações oficiais, a define como:

Uma infecção respiratória aguda causada pelo Coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global. O SARS-CoV-2 é um betacoronavírus descoberto em amostras de lavado broncoalveolar obtidas de pacientes com pneumonia de causa desconhecida na cidade de Wuhan, província de Hubei, China, em dezembro de 2019. Pertence ao subgênero Sarbecovírus da família Coronaviridae e é o sétimo coronavírus conhecido a infectar seres humanos. Os coronavírus são uma grande família de vírus comuns em muitas espécies diferentes de animais, incluindo o homem, camelos, gado, gatos e morcegos. Raramente os coronavírus de animais podem infectar pessoas e depois se espalhar entre seres humanos como já ocorreu com o MERS-CoV e o SARS-CoV-2. Até o momento, não foi definido o reservatório silvestre do SARS-CoV-2 (Brasil, 2021a).

As primeiras notícias e relatos sobre a pandemia da Covid-19 datam do final do ano de 2019, após o vírus causador ter sido identificado na cidade de Wuhan, na China. No início do ano de 2020, mais precisamente no mês de março, o vírus da Covid-19 já havia se disseminado por todo o mundo, fato que levou a OMS a declarar a existência da pandemia.

Apesar de todas as tecnologias existentes e da disponibilidade de informações armazenadas em distintos sistemas, é muito difícil mensurar os impactos causados pela pandemia da Covid-19 para as pessoas e para as organizações em geral. Entretanto, parece ser certo e consensual entre as autoridades públicas, os investigadores e a população que os impactos nos diversos setores da atividade econômica, da atuação profissional, das rotinas diárias das pessoas e do comportamento foram extremamente significativos.

Nas instituições de educação em geral, as aulas presenciais foram substituídas por aulas no sistema remoto (on-line) em decorrência da proibição de transporte dos estudantes e da aglomeração de pessoas, objetivando, pelo Estado, inibir a proliferação da doença. Nesse sentido, em um primeiro momento, o INEP suspendeu as avaliações externas *in loco*, depois, foram liberadas algumas poucas e pontuais, mediante a observância de normas específicas de saúde e, posteriormente, foram implementadas as avaliações virtuais *in loco* para salvaguardar um mínimo de continuidade das atividades, o que implicou também em modificações na legislação.

No entanto, na perspectiva de Saviani (2023, p. 185), o período de pós-pandemia será de pressões:

O período de pós-pandemia trará consigo pressões para a generalização da Educação a Distância como se fosse equivalente ao ensino presencial. Aprofunda-se, assim, a tendência à conversão da educação em mercadoria na esteira da privatização que implica, sempre, a busca da redução dos custos, visando aumento dos lucros.

No entender de Guerra e Cavalcanti (2021, p. 898), a pandemia implicou mudanças que impedem o retorno ao status de vida anterior:

Os paradigmas, as crenças, os dogmas, a educação, a saúde pública, a economia, as relações de trabalho, as interações e subjetividades próprias das relações pessoais, as políticas de Estado, bem como as consequências e os impactos impostos pelo isolamento social, foram a causa de um cruel choque de realidade, que expôs toda a fragilidade do ser humano e das instituições que se acreditava inabaláveis.

Nessa compreensão, ou por outros motivos, a tendência mantém-se para as avaliações externas virtuais do INEP, que permaneceram na modalidade adotada durante o período pandêmico.

4 A avaliação virtual *in loco* implementada pelo INEP em decorrência da Pandemia da Covid-19

Dentre as atribuições do INEP, estão as avaliações, os exames educacionais, as pesquisas estatísticas e os indicadores educacionais, a gestão do conhecimento e os estudos educacionais. Nas avaliações educacionais, inclui-se a avaliação *in loco* de instituições de Educação Superior e de cursos de graduação e tecnológicos, contribuindo para a edição de atos regulatórios e garantindo a qualidade da Educação Superior.

A avaliação *in loco* nas instituições e nos cursos de graduação superiores realizada pelo INEP visa à produção de um referencial básico informativo que serve de subsídio para o processo decisório de regulação e supervisão da Educação Superior pelo MEC. Trata-se de um procedimento necessário para produzir um referencial básico que subsidiará as decisões no âmbito do processo regulatório, essencial para que as instituições sejam credenciadas e/ou reconhecidas e, no que tange aos cursos superiores e tecnológicos, alude à referência para que sejam autorizados, reconhecidos e tenham renovado seu reconhecimento.

A avaliação externa *in loco* é orientada por instrumentos de avaliação (IAIE), ou por instrumentos de avaliação de cursos de graduação e tecnológicos (IACG), com o intuito de produzir relatórios que espelhem a realidade das instituições e dos cursos, constituindo-se em um importante instrumento para subsidiar a tomada de decisão em relação às políticas públicas, para fornecer informações à sociedade e para contribuir com a melhoria da qualidade da Educação Superior brasileira.

A avaliação *in loco* é realizada por comissões de avaliadores externos designados pelo INEP, dentre um banco de avaliadores (BASIs), sendo constituídas nos termos do § 2º e art. 3º da Lei Federal nº 10.870/2004 (Brasil, 2004b), levando em consideração a complexidade e a amplitude do curso ou da instituição para definir o número de avaliadores, que, a depender do quantitativo de habilitações do curso, pode variar de dois a cinco avaliadores e, para instituição, de três a oito avaliadores

Os relatórios produzidos pelas comissões de avaliações *in loco* constituem-se em evidências que se tornam suporte primordial para o MEC quando da edição de atos decisórios e de homologação dos atos autorizativos de autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento de cursos superiores, credenciamento, reconhecimento ou transformação de instituições superiores.

A pandemia da Covid-19 implicou em inúmeras alterações no modo de vida das pessoas, forçando a implementação de ações, até então inimagináveis, relacionadas ao trabalho e às diversas atividades da vida humana. Dentre as modificações implementadas no trabalho, a avaliação externa *in loco* realizada pelo INEP passou a acontecer virtualmente, em substituição à presencial.

A avaliação externa *in loco* começou a ser na modalidade virtual com a edição da Portaria nº 165, de 20 de abril de 2021 (Brasil, 2021b), editada pelo presidente do INEP, Danilo Dupas Ribeiro, que “Institui a Avaliação Externa Virtual *in loco* no âmbito das visitas por comissões de especialistas para avaliação externa de Instituições de Educação Superior e cursos de graduação, no âmbito do Sinaes”.

Estabelece o art. 1º da citada Portaria:

Instituir a Avaliação Externa Virtual *in loco* para a melhoria da visita de avaliação externa de IES e cursos de graduação por comissão de especialistas que integram o Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (BASis) ou o Banco de Avaliadores de Escolas de Governo.

§ 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) (Brasil, 2021b, art. 1).

Como objetivos a serem alcançados pela avaliação externa *in loco* virtual, o art. 3º, da Portaria (Brasil, 2021b), elencou:

A Avaliação Externa Virtual *in loco* será implementada com o uso intensivo de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), objetivando:

I- fortalecer a organização da avaliação, seu acompanhamento e supervisão, a segurança da informação, a disponibilidade de avaliadores e o atendimento a IES e cursos de graduação no país;

II- viabilizar novas formas de interação entre IES e comissões avaliadoras de forma síncrona, com a garantia de condições para o registro fiel e circunstanciado das evidências de oferta educacional, seus insumos e processos, pelas comissões;

III- incrementar o atendimento a municípios de difícil acesso ou que possuam atendimento prejudicado por condições de disponibilidade aérea, rodoviária, aquaviária, condições geográficas ou meteorológicas;

IV- dirimir elementos de ordem logística que afetam a realização das avaliações;

V- garantir a entrega do relatório de avaliação, dados e informações educacionais às partes interessadas no resultado da avaliação externa – Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação (SERES/MEC) e IES;

- VI- manter o processo de avaliação externa de IES e cursos de graduação mesmo em cenários de contingência local, regional ou nacional, como as ocasionadas pela disseminação do novo coronavírus;
- VII- agregar novas tecnologias para a organização da avaliação externa;
- VIII- otimizar a dedicação de integrantes dos bancos de avaliadores à interação com as IES; e
- IX- aumentar a eficiência da visita realizada pelas comissões (Brasil, 2021b, art. 3).

A Portaria nº 2.051/2004 (Brasil, 2004c), ao regulamentar a Lei do Sinaes, em seu art. 5º, determina que, “para as avaliações externas *in loco*, serão designadas pelo INEP: I- Comissões Externas de Avaliação Institucional; II- Comissões Externas de Avaliação de Cursos”. As comissões Externas de Avaliação das instituições, nos termos do art. 15º, avaliarão as seguintes informações e documentos:

- I- O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); II- relatórios parciais e finais do processo de autoavaliação, produzidos pela IES segundo as orientações gerais disponibilizadas pelo INEP; III- dados gerais e específicos da IES constantes do Censo da Educação Superior e do Cadastro de Instituições de Educação Superior; IV- dados sobre o desempenho dos estudantes da IES no ENADE, disponíveis no momento da avaliação; V- relatórios de avaliação dos cursos de graduação da IES produzidos pelas Comissões Externas de Avaliação de Curso, disponíveis no momento da avaliação; V- dados do Questionário Socioeconômico dos estudantes, coletados na aplicação do ENADE; VI- relatório da Comissão de Acompanhamento do Protocolo de Compromisso, quando for o caso; VII- relatórios e conceitos da CAPES para os cursos de Pós-Graduação da IES, quando houver; VIII- documentos sobre o credenciamento e o último recredenciamento da IES; IX- outros documentos julgados pertinentes (Brasil, 2004c, art. 15).

Em relação à avaliação dos cursos superiores de graduação e tecnológicos, nos termos do art. 20º da Portaria nº 2.051/2004 (Brasil, 2004c), além dos dados disponibilizados em formulário eletrônico pela instituição, serão considerados os seguintes aspectos:

- I- o perfil do corpo docente;
- II- as condições das instalações físicas;
- III- a organização didático-pedagógica;
- IV- o desempenho dos estudantes da IES no ENADE;
- V- os dados do questionário socioeconômico preenchido pelos estudantes, disponíveis no momento da avaliação;
- VI- os dados atualizados do Censo da Educação Superior e do Cadastro Geral das Instituições e Cursos; e VII - outros considerados pertinentes pela CONAES.

Como resultado do trabalho desempenhado pela Comissão de Avaliadores, nos termos do art. 32 da Portaria, o relatório resultará na atribuição de conceitos a cada uma das dimensões avaliadas e ao conjunto delas, em uma escala de cinco níveis. Os níveis quatro e cinco indicativos são indicativos de pontos fortes, os níveis um e dois indicam pontos fracos, e o nível três representa o mínimo aceitável para os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, bem como de credenciamento e credenciamento de instituições.

No ano de 2022, foi aprovada a Lei Federal nº 14.375, de 21 de junho (Brasil, 2022a), que alterava disposições da legislação do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), alterando também a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (Brasil, 2004), para estabelecer a possibilidade de avaliação *in loco* na modalidade virtual das instituições de ensino superior e de seus cursos de graduação e tecnológicos. Os art. 3º e 4º passaram a designar:

Art. 3º [...]

§ 2º Para a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, entre os quais a autoavaliação e a avaliação externa *in loco*, presencial ou virtual, com georreferenciamento.

[...]

§ 4º O disposto no § 2º deste artigo referente às modalidades de avaliações externas *in loco* não se aplica aos cursos de medicina, psicologia, odontologia e enfermagem e a outros cursos superiores estabelecidos nos termos de regulamento, para os quais as avaliações externas *in loco* serão unicamente presenciais” (NR) (Brasil, 2022a, art. 3).

Art. 4º [...]

§ 1º A avaliação dos cursos de graduação fará uso de procedimentos e instrumentos diversificados, entre os quais, obrigatoriamente, a avaliação externa por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento (Brasil, 2022a, art. 4).

Assim, com a edição da Lei nº 14.375/2022 (Brasil, 2022a), houve autorização legislativa para a utilização de procedimentos e instrumentos diversificados, incluindo a avaliação externa *in loco* virtual com georreferenciamento, permanecendo a possibilidade da forma presencial.

Ressalta-se que a autorização para a realização da avaliação externa virtual *in loco* não contemplou todos os cursos. O § 4º, do art. 11, excetuou alguns cursos, como “Medicina, Psicologia, Odontologia e Enfermagem e a outros cursos superiores estabelecidos nos termos de regulamento, para os quais as avaliações externas *in loco* serão unicamente presenciais” (Brasil, 2022a, art. 4).

Findada a pandemia da Covid-19, a avaliação externa na modalidade virtual permaneceu, passando a ser a modalidade preferencial de realização pelo INEP, muito embora seja apenas uma das formas de aplicação da avaliação externa *in loco*, conforme determinação legal.

A sistemática de avaliação externa virtual para o processo regulatório tem apresentado algumas vantagens, mas também desvantagens. Nesse sentido, as opiniões catalogadas da pesquisa de opinião realizada com avaliadores do BASis resultaram nas constatações dos seguintes aspectos positivos e negativos:

Quadro 1 – Demonstrativo da pesquisa de opinião

| Aspectos Positivos | Aspectos Negativos |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Otimização dos recursos públicos, com economia nos gastos de deslocamento e hospedagem dos professores avaliadores. - Otimização do tempo dos professores avaliadores, que podem aproveitar o tempo destinado às viagens para o desenvolvimento de outras atividades. - Aperfeiçoamento contínuo das ferramentas de trabalho remoto. - Facilitação da participação/aceitação dos avaliadores, que conseguem ajustar seus compromissos profissionais e pessoais com as agendas de avaliações. - Ajuste de horários pelos avaliadores em suas instituições, o que proporciona um maior número de avaliadores disponíveis para avaliações pelo INEP. - Maior autonomia dos avaliadores na organização das atividades, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida. - Possibilidade de os avaliadores aliam trabalho e convivência familiar, com mais tempo para se dedicarem à família. - O resultado passa a ser o indicador principal, independentemente do tempo de trabalho, que passa a ser medido pelos resultados. - Evita o estresse dos avaliadores com atrasos e transtornos decorrentes do transporte público. - Maior independência no gerenciamento pessoal, viabilizando a administração dos compromissos e do tempo. - Produção de relatórios e informações com mais tranquilidade, diante da ausência de | <ul style="list-style-type: none"> - Diminuição na troca de informações, experiências e vivências entre as equipes, como consequência da menor interação social e do confinamento. - Redução dos custos para o ente público, sem contraprestação para os avaliadores e as instituições. - A avaliação da dimensão de infraestrutura ficou prejudicada devido à pouca familiaridade das IES com tecnologia e internet. - Dependência dos avaliadores da honestidade da IES em mostrar e apresentar os espaços corretos durante o processo de visita virtual, o que gera incertezas. - Documentação nem sempre condizente com as necessidades dos avaliadores, com impossibilidade de aferir autenticidade. - O reconhecimento de curso e a autorização poderiam ser presenciais para viabilizar maior rigor e evidenciar as realidades que apenas o presencial possibilita. - Custos de energia e equipamentos passam a ser responsabilidade dos avaliadores. - Dificuldade de adaptação de alguns avaliadores à nova sistemática. - O acompanhamento da dedicação ao trabalho ficou prejudicada. - Aumento nas tarefas domésticas para as mulheres, pois atuam de casa. - Sensação de isolamento social, dificultando atividades em grupos/equipes e a integração social. - Profissionais menos dedicados e comprometidos são favorecidos pela |

| | |
|---|---|
| <p>pressão de pessoas nas proximidades da atuação.</p> <ul style="list-style-type: none">- Melhor manejo de documentos e dados, diante de uma atuação com mais privacidade em relação aos demais profissionais envolvidos.- Instituições com profissionais residentes em outros locais podem participar de seus ambientes de trabalho nas agendas de reuniões sem precisar se deslocar para a instituição. | <p>flexibilidade do trabalho não monitorado presencialmente.</p> <ul style="list-style-type: none">- Aumento da carga horária de trabalho, devido à confusão entre o ambiente doméstico e o de trabalho.- Dificuldade de controle do despenho e da qualidade do trabalho.- Dificuldade com a segurança de dados e de informações em ambientes fora da organização.- Desconcentração durante reuniões e atividades, com pessoas realizando mais de uma tarefa ao mesmo tempo, o que causa constrangimentos e frustrações aos envolvidos, pois não acompanham as discussões. |
|---|---|

Fonte: elaborada pelos autores.

Para a demonstração dos resultados descritos na tabela acima, bem como para a compreensão da base referencial teórica e legal e sua relação com as conclusões que propõem uma sistemática alternativa de avaliação externa, foi utilizado o procedimento metodológico de pesquisa bibliográfica e de opinião.

A base teórica, fundamentada na pesquisa bibliográfica, contribuiu para a compreensão das políticas públicas de avaliação externa da educação superior, do papel do Estado regulador e do contexto da pandemia da Covid-19. A base normativa ofereceu importante suporte ao viabilizar a apresentação da evolução regulatória e das modalidades de avaliação externa implementadas pelo MEC/INEP, além de possibilitar a análise das modificações legais que ocorreram em decorrência dos impactos da pandemia na sistemática de realização das avaliações externas.

A pesquisa de opinião resultou de um planejamento de coleta de informações que estabeleceu um público-alvo com relação direta à problemática da pesquisa, dada a sua atuação na modalidade de avaliação externa presencial, e também porque esse público passou a atuar na nova sistemática de avaliação externa na modalidade virtual implementada pelo MEC/INEP como consequência direta da pandemia.

A pesquisa de opinião questionou os entrevistados, todos avaliadores capacitados para atuar na nova modalidade de avaliação externa virtual pelo INEP, da seguinte forma: "na condição de avaliador/a do INEP, quais aspectos você destaca como positivos e quais aponta como negativos da nova modalidade de avaliação externa *in loco* virtual implementada em decorrência das consequências da pandemia da covid-19"?

Destaca-se que os avaliadores, que participaram da pesquisa de opinião, estão organizados em grupos de diálogos e de auxílio mútuo pelo WhatsApp, uma ferramenta que a tecnologia desenvolveu e que viabiliza a organização de comunidades virtuais que tenham os mesmos objetivos e desafios.

A pesquisa de opinião, foi realizada de maneira voluntária entre professores avaliadores que fazem parte do BASis e que participam dos grupos referidos. Os grupos de avaliadores são denominados: "Avaliadores", contendo 266 professores participantes; grupo "Avaliadores INEP", com 291 docentes participantes; o grupo "Avaliadores do INEP", que possui 272 professores participantes; e o grupo "Apenas Avaliação", que possui 256 participantes. Participaram da pesquisa de opinião 75 professores de todas as regiões do país.

As constatações obtidas e demonstradas refletem as vivências dos participantes da pesquisa, que avaliam cursos de diversas áreas de formação e realizaram mais de duas dezenas de avaliações na modalidade virtual, representando uma contribuição pessoal. Destaca-se que essas constatações estão em perfeita sintonia com a opinião geral da pesquisa.

Cabe destacar que, tratando-se de uma coleta de opinião que reflete o resultado de uma sondagem decorrente de um levantamento estatístico extraído de uma amostra de entendimento particular, é necessário evidenciar as limitações decorrentes de uma pesquisa neste formato. Nesse aspecto, são implicações inerentes ao tipo de pesquisa, o risco que o entrevistado perceba uma eventual identificação e possíveis consequências na relação hierárquica com os superiores, ainda que essa relação não seja empregatícia, mas existente para fins de designação para compor a equipe avaliativa. Há também o risco de comprometimento do entrevistado com a pesquisa e com a prevalência de sua posição pessoal.

Não se desconhecem tais riscos da pesquisa. Contudo, considerando que houve, na maioria absoluta das opiniões, sintonia em relação aos principais aspectos positivos e negativos apontados e que a maior parte dos entrevistados expressou opiniões semelhantes, os riscos existentes a uma pesquisa de opinião não teriam o impacto de modificar as conclusões em seu aspecto geral. Essa é a constatação.

Há que se destacar que, tratando-se de uma pesquisa de opinião que envolve um público-alvo atuante na mesma função avaliativa, a forma de coleta de dados nos respectivos grupos, contou com o apoio dos docentes avaliadores na forma de motivação de outros professores para contribuir com a pesquisa de opinião. As opiniões foram encaminhadas ao WhatsApp pessoal dos pesquisadores pelos professores que voluntariamente opinaram e contribuíram com a pesquisa. Neste aspecto, eventuais fragilidades dizem respeito ao quantitativo de participantes.

Contudo, a forma espontânea e a coerência constatada entre os distintos participantes fazem com que as fragilidades não tenham influência significativa nos resultados.

Por outro lado, o INEP (Brasil, 2022b, p. 6) realizou uma consulta de opinião aos avaliadores cadastrados em seu banco de dados, destacando em relatório os aspectos positivos da mudança de modelo de avaliação. Em sua interpretação, afirma que “foi possível observar as vantagens e os ganhos que essa modalidade de avaliação trouxe para os procedimentos da avaliação externa”, enumerando a celeridade na designação, a facilidade de realizar as visitas em instituições localizadas em áreas de difícil acesso e a grande economia de recursos públicos gerada pelo novo processo.

O entendimento do INEP é de que se trata de um avanço que trouxe muitos ganhos para a sociedade. Com processos ágeis, a nova modalidade possibilitou visitas simultâneas de comissões em diferentes instituições e maior disponibilidade de avaliadores para participar dos processos na modalidade remota.

Na perspectiva de Saviani e Galvão (2021, p. 42), as atividades e o ensino remoto são empobrecidos pela frieza e pela impossibilidade de distintas formas de abordagem, comunicação, interação e ensino. Contudo, acabam sendo impostos em decorrência do forte interesse privado envolvido. Essa mesma relação pode ser aplicada à avaliação virtual *in loco*.

A pandemia gerou e promoveu:

Um conjunto de ações idealizadas, planejadas e postas em prática pelo Estado, que, a pretexto dos cuidados recomendados ao combate da pandemia, disparou a avaliação institucional, na sua perspectiva regulatória, por meio da modalidade virtual (Paiva; Otranto; Souza, 2021, p. 11).

Segundo (Paiva; Otranto; Souza, 2021, p. 11), no novo emaranhado de “modificações estruturais do MEC/INEP, houve um afrouxamento na qualidade da educação em sua essência histórica, humana, democrática e participativa”, eles afirmam que “concepção adotada para a normatização está baseada na direção contrária da essência do SINAES que em sua origem estimulava e incentivava a participação como um princípio democrático”, destacam, ainda, “que a simplificação do processo avaliativo transportado do presencial para o virtual com utilização da mesma metodologia, é faz da mesma forma que se fazem produtos industriais produzido em série”.

Continuando com a posição crítica em relação à mudança para a modalidade remota de avaliação externa, (Paiva; Otranto; Souza, 2021, p. 11) afirmam que:

Nessa viagem virtual regulatória, não será possível demonstrar o resultado da ressignificação do conhecimento, da atmosfera proporcionada pelas relações

interpessoais e da percepção do que emana dos diálogos, regados pelos achados científicos ao longo do tempo.

Resta, assim, evidente por tudo o que foi constatado, a existência de um posicionamento crítico em relação a vários aspectos da modalidade de avaliação externa *in loco* virtual implementada pelo INEP em decorrência da pandemia da covid-19, seja pela opinião dos entrevistados na pesquisa, seja pela posição da ciência.

Nesse aspecto, a pesquisa mostra-se relevante pela contribuição dupla que apresenta: para a ciência e para a definição e o aprimoramento de políticas públicas de avaliação externa da qualidade da educação superior. No que diz respeito à contribuição científica, destaca-se a demonstração da posição teórica em relação aos conceitos e à temática abordada, que envolve a avaliação externa realizada pelo INEP em instituições e cursos superiores, com o objetivo de subsidiar os processos regulatórios da educação superior de responsabilidade do MEC.

Por outro lado, em relação à contribuição para a implementação e aprimoramento de políticas públicas no âmbito da regulação, evidenciam-se contribuições significativas. Essas contribuições partem de uma análise e compreensão da sistemática de avaliação externa presencial e da modalidade virtual, implementada com suporte em tecnologias e em decorrência da pandemia da Covid-19.

Nesse sentido, as políticas públicas precisam estar em constante análise e avaliação para que efetivamente atendam seus propósitos. Da revisão teórica emergiram críticas quanto ao abandono das visitas presenciais e aos diversos aspectos negativos apontados nessa sistemática. No mesmo sentido, observou-se a opinião dos entrevistados, que destacaram vários aspectos frágeis na sistemática de avaliação virtual no modo remoto. Compreender os aspectos críticos e as fragilidades integra um processo necessário de avaliação das políticas públicas avaliativas e regulatória de responsabilidade do Estado brasileiro.

Por fim, a identificação de aspectos positivos e de fragilidades existentes na modalidade de avaliação externa *in loco* na forma virtual (remota), implementada pelo INEP, evidenciados pela pesquisa e pela contribuição teórica, possibilitaram a apresentação de uma proposta de equilíbrio para as avaliações externas do INEP. Essa proposta consiste na adoção de um sistema híbrido de avaliação externa *in loco*, demonstrada da seguinte forma:

I Proposta de avaliação externa para Credenciamento, Recredenciamento e Renovação do Credenciamento de Instituição:

- a) Avaliação externa *in loco* para credenciamento de Instituição - Realização na modalidade virtual (remota);

- b) Avaliação externa *in loco* para renovação de credenciamento de Instituição – Realização da avaliação na modalidade presencial pelos avaliadores;
- c) Renovações subsequentes de reconhecimento – Realização da avaliação externa *in loco* de modo alternado (híbrido), sendo uma no formato virtual e a seguinte na modalidade virtual (remota).

II Proposta para avaliação externa para Autorização de Curso, Reconhecimento de Curso e Renovação do Reconhecimento de curso:

- a) Avaliação externa *in loco* para Autorização de Curso - Realização na modalidade virtual (remota);
- b) Avaliação externa *in loco* para Reconhecimento de Curso - Realização na modalidade presencial pelos avaliadores;
- c) Renovações subsequentes de reconhecimento – Realização da avaliação externa *in loco* de forma alternada (híbrida), sendo uma no formato virtual e a seguinte na modalidade presencial.

Esta modalidade Híbrida (remoto/presencial) permite contemplar os aspectos positivos tanto da modalidade presencial quanto da modalidade virtual (remota), pela realização alternada. Por outro, representa uma importante contribuição para o aprimoramento da política pública avaliativa, especialmente no que se refere à correção das fragilidades (aspectos negativos) identificadas na adoção da modalidade virtual (remota) como único formato de avaliação externa *in loco* implementado atualmente pelo MEC/INEP.

Como resultado da pesquisa, essa solução híbrida de avaliação poderia oferecer uma forma mais adequada e equilibrada de realizar a avaliação externa *in loco*, aproveitando tanto os aspectos positivos quanto negativos de cada modalidade. Consequentemente, resultaria em um melhor aproveitamento das vantagens de cada formato, beneficiando o Estado regulador, as instituições e os cursos avaliados, de modo que todos saíam contemplados.

A proposta está alinhada à compreensão de Saviani (2023, p. 196), que ao refletir sobre o fim da pandemia, entende que “os setores dominantes da sociedade tendem a utilizar a crise sanitária para aprofundar as formas de dominação”, ele refere-se à adoção da sistemática do trabalho doméstico para concluir que “o mesmo vem ocorrendo no campo da educação, com a tendência a substituir em larga escala a forma presencial pela educação a distância, atribuindo caráter permanente ao denominado “ensino remoto”, e também estaria em consonância com o resultado da pesquisa de opinião realizada com os avaliadores do INEP e demonstrado.

5 Considerações finais

A partir da definição constitucional de que a educação, nos termos do art. 209, é livre para a iniciativa privada, mediante a exigência de cumprimento das normas gerais da educação nacional, torna-se necessária a autorização do Poder Público para o funcionamento e a avaliação de qualidade. O processo regulatório foi interpretado de modo a demonstrar os procedimentos legais existentes.

No processo de regulação, muitos são os órgãos, profissionais envolvidos e procedimentos. Existem Leis e Atos Normativos disciplinadores da regulação de autorização e de avaliação da qualidade, conforme definido pela Constituição (Brasil, 1988), destacando-se a LDB (Brasil, 1996), a Lei do Sinaes (Brasil, 2004a), a Lei da Taxa da Avaliação *in loco* (Brasil, 2004b), os Decretos nº 9.235/2017 (Brasil, 2017b) e nº 9.057/2017 (Brasil, 2017a), e as Portarias Normativas nº 2.051/2004 (Brasil, 2004c) e nº 11/2017 (Brasil, 2017c), entre outras normas legais.

As avaliações externas *in loco* têm como propósito produzir insumos para a edição de atos autorizativos de credenciamento, renovação de credenciamento e descredenciamento de instituições, para a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, aferindo a observância das disposições legais e contribuindo para o controle de qualidade.

Durante a Pandemia da Covid-19, as avaliações externas *in loco* presenciais passaram a acontecer virtualmente (remoto), o que ocorreu com a edição da Portaria Normativa nº 165/2021 (Brasil, 2021b) e com a edição da Lei nº 14.375/2022 (Brasil, 2022a). Essa mudança significativa na forma de realização das avaliações impactou a atuação dos órgãos reguladores e responsáveis pelas avaliações, dos avaliadores, das instituições e de todos os profissionais envolvidos nos processos avaliativos, gerando impactos positivos e negativos, conforme demonstrado.

A contribuição teórica extraída da produção científica e os resultados da pesquisa de opinião realizada, possibilitaram a identificação de aspectos positivos na realização da avaliação externa *in loco*, tanto na modalidade presencial quanto na virtual (remota). Por outro lado, foram identificadas fragilidades (aspectos negativos) em relação a ambas as modalidades de avaliação externa *in loco* (presencial e remoto). Essas constatações viabilizaram a apresentação de uma proposta de avaliação externa *in loco* na modalidade híbrida, demonstrada como resultado da pesquisa.

A modalidade de avaliação externa *in loco* híbrida, conforme apresentada, representa a implementação de uma sistemática alternada entre os formatos virtual/remoto e presencial. Essa modalidade contribui para o aprimoramento das políticas públicas de avaliação da qualidade da educação superior e para o subsídio das atividades regulatórias do MEC/INEP.

A proposta de avaliação externa *in loco* híbrida apresentada, ao contribuir para o aprimoramento das políticas públicas regulatórias, tem a capacidade de contemplar todos os aspectos positivos das avaliações presenciais e virtuais (remotas) de forma equilibrada e produtiva, configurando-se como uma abordagem mais eficaz para a obtenção de resultados na avaliação da conformidade com as normas e qualidade.

Referências

BOLELLA, V. R.; MEDEIROS, I. S. TELLES, S. Educação remota em tempos de pandemia: reflexões no contexto acadêmico. **Medicina**, Ribeirão Preto, v. 54, n. 1, p. e-184771, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rmrp/article/view/184771/175264>. Acesso em: 4 set. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/constituicao.htm>. Acesso em: 22 dez. 2023.

BRASIL. **Coronavírus**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br>. Acesso em: 14 out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o exercício das funções cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9235.htm. Acesso em: 04 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.691, de 5 de setembro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do MEC. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/D11691.htm. Acesso em: 21 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.** Institui o Sistema de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm. Acesso em: 4 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004.** Institui a Taxa de Avaliação in loco das instituições de educação superior e dos cursos de graduação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.870.htm. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.375, de 21 de junho de 2022.** Altera as Leis nºs 10.260, de 12 de julho de 2001, 10.522, de 19 de julho de 2002, e 12.087, de 11 de novembro de 2009, para estabelecer os requisitos e as condições para realização das transações resolutivas de litígio relativas à cobrança de créditos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, para estabelecer a possibilidade de avaliação *in loco* na modalidade virtual das instituições de ensino superior e de seus cursos de graduação, a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, para aperfeiçoar os mecanismos de transação de dívidas, e a Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.530, de 7 de dezembro de 2017, 13.682, de 19 de junho de 2018, 13.874, de 20 de setembro de 2019, e 14.024, de 9 de julho de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2022a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14375.htm. Acesso em: 05 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 165, de 20 de abril de 2021. Institui a Avaliação Externa Virtual *in loco* no âmbito das visitas por comissões de especialistas para avaliação externa de Instituições de Educação Superior e cursos de graduação, no âmbito do SINAES, e da avaliação das Escolas de Governo. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, n. 74, p. 181, 22 abr., 2021b. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/PORTARIA%20INEP%20165%20DE%2022%20DE%20ABRIL%20DE%202021.pdf>. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017. Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 118, p. 14-16, 22 jun. 2017c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/junho-2017-pdf/66441-pn-n11-2017-regulamentacao-ead-republicada-pdf/file>. Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 2.051, de 09 de julho de 2004**. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004. Brasília, DF, 14 abr. 2004c. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/PORTARIA_2051.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Avaliação externa virtual in loco**: desafios da implementação e análise dos primeiros resultados. Brasília, DF: Inep, 2022b.

Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/avaliacoes-e-exames-da-educacao-superior/avaliacao-externa-virtual-in-loco-desafios-da-implementacao-e-analise-dos-primeiros-resultados>. Acesso em: 4 set. 2024.

CAVALCANTI, L. M. R.; GUERRA, M. das G. G. V. Uso de modelo de utilidade para avaliação de cursos de graduação. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas; Sorocaba, v. 27, n. 3, p. 513–530, set. 2022. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/aval/a/SShN4hbnYKqf6VvmnqBzC6S/?lang=pt>. Acesso em: 13 nov. 2023.

GUERRA, M. G. G. V.; CAVALCANTI, L. M. R. A Universidade Pública Pós-Pandemia da COVID-19: uma nova instituição para um novo tempo. **Currículo sem fronteiras**, [S. l.], v. 21, n. 2, p. 884-900, maio/ago. 2021. Disponível em:

<http://curriculosemfronteiras.org/vol21iss2articles/guerra-cavalcanti.pdf>. Acesso em: 08 maio 2024.

INSTITUTO BUTANTAN. Portal do Butantan. **Entenda o que é uma pandemia e as diferenças entre surto, epidemia e endemia**. São Paulo: Butantan, 2021. Disponível em:

<https://butantan.gov.br/covid/butantan-tira-duvida/tira-duvida-noticias/entenda-o-que-e-uma-pandemia-e-as-diferencas-entre-surto-epidemia-e-endemia#:~:text=Uma%20pandemia%20pode%20come%C3%A7ar%20como,de%20casos%20de%20uma%20doen%C3%A7a>. Acesso em: 4 set. 2024.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015.

OMS. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Histórico da pandemia de COVID-19**.

2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 28 dez. 2023.

PAIVA, L. D. C; OTRANTO, C. R. SOUZA, N. M. P. Os (Des) caminhos da avaliação externa virtual *in loco*: os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia em discussão. **REVELLI – Revista de Educação, Linguagens e Literatura**, Inhumas, v. 13, p. 1-23, 2021. Disponível em:

<https://www.revista.ueg.br/index.php/revelli/article/view/12212>. Acesso em: 05 jun. 2024.

SAVIANI, D. A importância da presencialidade no ensino superior. **Revista Linhas**, Florianópolis, v. 24, n. 56, p. 182-207, set./dez. 2023. Disponível em:

<https://revistas.udesc.br/index.php/linhas/article/view/24422>. Acesso em: 05 jan. 2024.

SAVIANI, D.; GALVÃO, A. C. Educação na pandemia: a falácia do ensino remoto.

Revista Universidade e Sociedade, Tirol, v. 31, p. 36-49, jan. 2021. Disponível em:

<https://docente.ifrn.edu.br/julianaschivani/disciplinas/midias-educacionais/educacao-na-pandemia-a-falacia-do-201censino201d-remoto/view>. Acesso em: 4 set. 2024.

VERHINE, R. 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, n. 3, p. 603-619, nov. 2015. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci>. Acesso em: 23 nov. 2023.

Contribuição dos(as) autores(as)

Cesar Riboli - Participação ativamente da discussão dos resultados;

Maria das Graças Gonçalves Vieira Guerra - Revisão e aprovação da versão final do trabalho.

Revisado por: Lesy Editorial
E-mail: lesyeditorial@gmail.com