



Artigo

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-57652025v30id292334>

AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: IMPASSES E DESAFIOS¹

Assessment and regulation of higher education in Brazil: impasses and challenges

Evaluación y regulación de la educación superior en Brasil: impases y desafíos

Helena Sampaio²

E-mail: hssampaio@uol.com.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1759-4875>

André Pires³

E-mail: anpires@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8344-7662>

Resumo: A combinação de algumas características do sistema de educação superior no Brasil, como a sua grande dimensão e os predomínios da oferta privada e da modalidade de ensino a distância (EaD), confere-lhe grande especificidade *vis-à-vis* outros sistemas de educação superior do mundo e, notadamente, os da América Latina. Considerando-se a atual configuração do sistema brasileiro, o artigo propõe apresentar o quadro normativo que lhe dá suporte, e indicar os principais desafios que envolvem os processos de avaliação e regulação. O artigo mobiliza estudos do campo de pesquisas pertinente, dados estatísticos e documentos legais disponíveis em fontes públicas. Dentre os resultados, indica-se a necessidade de rever procedimentos de avaliação e normas da regulação de instituições e cursos de ensino superior no País sem, no entanto, questionar o avanço que representa a existência de um sistema nacional de avaliação nem o papel do poder público na avaliação e regulação de cursos e instituições de ensino superior.

Palavras-chave: educação superior; regulação; avaliação; Brasil.

¹ Os autores agradecem ao CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, pelo apoio dado durante a consecução deste artigo.

² Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil.

³ Universidade de Sorocaba, Sorocaba, SP, Brasil.

Abstract: The combination of certain characteristics of the higher education system in Brazil, such as its large size and the predominance of private institutions and of distance education (DE), makes it highly specific vis-à-vis other higher education systems worldwide, particularly those in Latin America. Considering the current configuration of the Brazilian system, this paper aims to present the regulatory framework that supports this system, namely, the legal and identify the main challenges involved in these processes. This paper draws on studies in the relevant research field, statistical data, and legal documents available from public sources. Among the results, it points out the need to review evaluation procedures and regulatory norms for higher education institutions and courses in Brazil, while not questioning the progress represented by the existence of a national evaluation system or the role of the public sector in the evaluation and regulation of higher education courses and institutions.

Keywords: higher education; regulation; evaluation; Brazil.

Resumen: La combinación de algunas características del sistema de educación superior em Brasil, como su gran tamaño y el predominio de la oferta privada y la educación a distancia (EaD), le confiere una gran especificidad frente a otros sistemas de educación superior en el país, mundo y en particular, los de América Latina. Considerando la configuración actual del sistema brasileño, el artículo propone presentar el marco normativo que lo sustenta, es decir, las disposiciones Y Indicar los principales desafíos que involucran estos procesos. El artículo moviliza estudios del campo de investigación relevante, dato estadísticos y documentos legales disponibles em fuentes públicas. Entre los resultados se señala la necesidad de revisar los procedimientos de evaluación y normas de regulación de las instituciones y carreras de educación superior en el país.

Palabras clave: educación superior; regulación; evaluación; Brasil.

1 INTRODUÇÃO

A singularidade do sistema de ensino superior no Brasil reside em combinar, ao menos, quatro características: grande dimensão - são cerca de 10 milhões de estudantes distribuídos em cerca de 2.600 instituições de ensino superior (IES); predomínio do setor privado, que responde por 79% do total das matrículas e por 88% do total de estabelecimentos; rápido crescimento da oferta de cursos de graduação na modalidade de educação a distância (EaD), que hoje atende 63% dos quase 4 milhões de estudantes que ingressaram em 2023 (Inep, 2024); e existência de um setor público, formado quase exclusivamente por instituições universitárias-federais e estaduais gratuitas para os estudantes e que, em geral, tem se mantido academicamente mais seletivo e com vínculo com pesquisa e extensão.

A avaliação e a regulação da educação superior são atribuições do Poder Público, por meio do Ministério da Educação (MEC) e de seus órgãos específicos envolvidos no fluxo regulatório. Fazem parte do sistema federal - o sistema regulado pelo MEC- as universidades e institutos tecnológicos federais mantidos pela União e um extenso setor privado formado por faculdades isoladas, universidades e centros universitários; nesse setor, as faculdades correspondem a 94% do total de IES (Inep, 2024). Esses dados confirmam tanto a abrangência e a consolidação do sistema de avaliação e a regulação das IES como o controle centralizado do MEC sobre esse sistema.

Este artigo tem dois objetivos. O primeiro é apresentar a especificidade do sistema de ensino superior brasileiro e o marco regulatório que lhe dá suporte, ou seja, a legislação - leis, decretos, portarias - que estabelece os princípios constitucionais da educação superior e os procedimentos de sua avaliação e regulação. O segundo objetivo, considerando as transformações pelas quais o sistema de ensino superior brasileiro passou nas últimas décadas, é indicar os principais desafios da avaliação e da regulação. Dentre esses desafios, destacamos quatro: i) os limites de um modelo da avaliação originalmente concebido, em seus fundamentos, instrumentos e operacionalização para ser aplicado a um sistema menor e com menor diversidade em termos de cursos, modalidades de ensino e tipos de IES; ii) o extenso e moroso fluxo regulatório que, em função da natureza dos atos regulatórios e de sua complexidade, chega a envolver até cinco unidades administrativas do MEC e levar anos até à decisão; iii) a operacionalização da avaliação que envolve um grande número de avaliadores nem sempre aptos para aplicar os seus instrumentos ; iv) a imbricação entre avaliação e regulação do ensino superior que nem sempre resulta em uma melhoria efetiva de sua qualidade.

Além do diálogo com estudos clássicos do campo de pesquisas sobre o ensino superior e com trabalhos mais recentes que abordam as transformações da educação superior no País nas últimas décadas, o artigo mobiliza dados estatísticos e documentos normativos disponíveis em fontes oficiais. O texto organiza-se em três seções, além desta Introdução. A primeira, apoiando-se em contribuições da literatura,

apresenta as principais características do sistema de ensino superior brasileiro a fim de subsidiar as seções seguintes. A segunda seção trata do quadro legal dos fundamentos da avaliação e da regulação da educação superior no Brasil, detalhando as normativas que estabelecem os procedimentos de avaliação e o fluxo regulatório vigente. A última seção, à guisa de considerações finais, apresenta o que entendemos constituir hoje os principais impasses e desafios da avaliação e da regulação da educação superior no Brasil.

2 NOTAS SOBRE SISTEMAS DE ENSINO SUPERIOR E SOBRE O SISTEMA BRASILEIRO

Em sentido estrito e convencional, Clark (1983) designa sistema de ensino superior como um agregado de instituições sob uma moldura legal comum, incluindo nesta definição “todos aqueles que desenvolvem atividades de ensino pós-secundárias: fiscalizadores, organizadores, trabalhadores ou consumidores”. Para exemplificar, o autor cita os comitês de legislação da educação, os funcionários públicos que cuidam desses assuntos, os membros de um patronato quando atuam como tais, os gestores, os professores e os estudantes. Ao incorporar os diferentes sujeitos que o compõem, Clark (1983) inova a noção de sistema de ensino superior: de fechada e abstrata, torna-se mais ampla e difusa. Conforme nota Brunner (2015) - com quem estamos de acordo - a formulação de Clark (1983) põe em evidência que a educação superior é atravessada por um conjunto amplo de demandas e expectativas muito diversas, internas e externas, às quais ela é incapaz de responder em sua totalidade.

Os sistemas nacionais de ensino superior, em sua grande maioria, têm caráter misto ou dual, ou seja, contam com um setor público e um privado, ainda que este último varie muito de país para país. Levy (1986) e Geiger (1986) propõem caracterizar o tipo de setor privado a partir de duas variáveis: a sua dimensão no sistema nacional - se é ou não o setor predominante - e a origem pública ou privada de seu financiamento. Desse prisma, as diferenças que existem entre os setores privados decorrem do modo como essas duas variáveis se combinam nos respectivos sistemas nacionais.

Ao pesquisar diferentes sistemas de ensino superior no final do século passado, Geiger (1986) explica a divisão entre setor público e setor privado como a tradução da soma de opções dos indivíduos nas possibilidades estruturais permitidas pela sociedade: a demanda individual e as preferências por educação superior; os interesses de grupos específicos; o suprimento do Estado em ensino superior; e a possibilidade de provimento das alternativas privadas. Segundo o autor, são essas quatro forças que operam de modo recorrente e sempre de forma dependente na definição dos padrões mais comuns de setor privado - o “periférico”, o “paralelo” e o “de massa” (Geiger, 1986). Quanto à origem do financiamento do setor privado, a mais comum é o

pagamento de mensalidades/anuidades por parte dos estudantes e/ou de suas famílias (Geiger, 1986).

Antes de avançarmos, cabem duas observações, as noções de *mass private sector* (Geiger, 1986) e de setor privado de atendimento ao mercado (Levy, 1986) foram formuladas antes da ocorrência da expansão da educação superior na maior parte dos países latino-americanos e asiáticos e antes também de o Tratado de Bologna instituir um espaço comum de educação superior na Europa (De Wit, 2008). No final do século passado, a maior parte dos sistemas nacionais - como seguramente era o caso do brasileiro - nem sequer poderia ser considerado “de massa” na definição dada por Trow (2007)⁴. Portanto, o que as noções de Levi (1986) e Geiger (1986) sugerem é, sobretudo, a existência de uma relação de complementaridade entre os setores público e privado em sistemas nacionais, a qual permite que um deles se mantenha mais seletivo e mais voltado para a formação superior em carreiras de elite enquanto o outro setor atenda à demanda crescente por ensino superior. Além disso, o ensino superior de massa - seja público ou privado - não implica necessariamente em equidade do acesso e em inclusão no setor predominante (Dubet, 2015). Quanto à origem do financiamento (público ou privado) do setor privado como uma variável definidora de seu padrão, deve-se notar que em alguns sistemas nacionais ele passou a contar com financiamento público destinado ao pagamento das mensalidades de seus estudantes. São os casos do Chile e do Brasil nas últimas décadas. No Chile, diferentemente do Brasil onde o ensino superior público é gratuito, as instituições públicas e privadas chilenas cobram mensalidades -consideradas entre as mais altas do mundo- de seus estudantes, constituindo-se, segundo alguns estudiosos, como um dos fatores importantes para o endividamento das famílias (Delisle; Bernasconi, 2018)⁵. No Brasil, a adoção de programas de financiamento público para estudantes matriculados em instituições privadas, inclusive em IES com fins lucrativos, como veremos mais adiante, trouxe mais complexidade à ideia de que a origem do financiamento poderia ser tomada como uma variável definidora do padrão do setor privado nos diferentes sistemas nacionais. Com efeito, a expansão e a diversificação dos sistemas de ensino superior no século XXI vêm nos instigando a repensar tipologias e formas de classificação das instituições e dos sistemas de ensino superior para além das categorias público e privado, uma vez que elas não seriam mais suficientes para dar

⁴ Essa definição decorre da classificação feita pelo autor em sistemas de elite, sistemas de massa e sistemas universal para a qual utiliza um indicador quantitativo que é a taxa líquida de matrícula, ou seja, o percentual de jovens entre 18 a 25 anos matriculados neste nível de ensino. Nessa classificação, um sistema de massa é o que atenderia, segundo o autor, entre 16% e 50% dos jovens nesta faixa etária; ao ultrapassar esse percentual torna-se sistema universal.

⁵ O pagamento de altas mensalidades no ensino superior chileno, identificado como um problema social grave no país, levou a então candidata à Presidência da República Michele Bachelet a incluir em seu programa de governo, uma reforma da educação superior em que propunha um amplo programa de financiamento dos estudantes provenientes dos 60% dos domicílios chilenos com menor renda familiar.

conta da variedade dos arranjos institucionais existentes e das formas de financiamento estudantil (Schwartzman; Silva Filho; Coelho, 2021; Harris; Ellis, 2020; Thornton; Ocasio, 2008; Frølich *et al.*, 2013).

No Brasil, o predomínio do setor privado teve início em meados da década de 1960, quando, de modo mais célere e intenso que o setor público, respondeu a duas demandas que se complementam: a demanda dos estudantes por formação superior e a demanda do mercado ocupacional por pessoas portadoras de diploma de nível superior. Essa conjunção favorável ao desenvolvimento de um setor privado no País vinculava-se a processos mais amplos de modernização da sociedade brasileira, com destaque para a ampliação do atendimento dos níveis educacionais anteriores ao superior e a urbanização e a industrialização do País (Schwartzman, 1988). Além desses fatores, estava em curso uma Reforma Universitária (1968) que propunha modernizar a estrutura organizacional das universidades públicas e consolidar, mediante robustos recursos, as agências de fomento à pesquisa e à pós-graduação que haviam sido instituídas durante governos democráticos na década anterior. Apesar de toda sorte de violência - expurgos, prisões, torturas, assassinatos - que a ditadura civil militar (1964-1985) impetrou a professores e estudantes, as universidades públicas brasileiras, após a Reforma de 1968, seguiram as suas trajetórias orientadas por um modelo de universidade de pesquisa, de inspiração humboldtiana que o Brasil havia adotado pela via estadunidense (Schwartzman, 1998). Nessa empreitada, cabia ao Estado lhes garantir meios para desenvolver o sistema de pós-graduação, remodelar a carreira docente, ampliar a pesquisa e manter a gratuidade do ensino para os seus estudantes. Por sua vez, o setor privado, que já contava com uma rede de instituições confessionais e laicas relativamente capilarizada pelo menos nas regiões mais desenvolvidas do país, oferecia-se como uma alternativa para atender a demandas por formação superior e, desde então e de modo contínuo, passou a ampliar e a diversificar o leque e as condições de oferta de cursos superiores, especialmente no turno noturno, o que permanecia intocado pelas universidades públicas (Sampaio, 2000).

Em meados da década de 1990, o setor privado já respondia por 58% do total de cerca de 1,6 milhão de matrículas no ensino superior e por 75% de um total de aproximadamente 850 instituições de ensino superior - IES) no País (Sampaio, 2000). Desde então, o setor, que já se caracterizava por sua grande heterogeneidade, foi organizado pela LDB de 1996 e por leis complementares em três categorias administrativas: IES privadas com fins de lucro, IES privadas sem fins de lucro e IES comunitárias. Regulamentadas pela Lei nº 12.881/2013, as IES certificadas como comunitárias gozam de algumas prerrogativas que as aproximam das IES públicas, como ter acesso aos editais de órgãos governamentais de fomento direcionados às instituições públicas; receber recursos orçamentários do poder público para o desenvolvimento de atividades de interesse público, dentre outras. As instituições comunitárias de ensino superior (ICES) contavam, em 2023, com cerca de 460 mil estudantes matriculados, o que perfaz menos de 5% do total de matrículas no País (Inep, 2024). A sua pouca relevância quantitativa no sistema contribui para torná-las

pouco conhecidas. Ademais, há uma escassez de informações disponíveis, uma vez que o INEP não divulga dados desagregados desta categoria administrativa, englobando-a no segmento privado sem fins de lucro (Fioreze *et al.*, 2025). Essas distinções administrativas no interior do setor privado levam cada um de seus segmentos a desenvolverem estratégias muito próprias de atuação frente às demandas de mercado por formação superior e em sua relação com o Estado.

Com efeito, em pouco mais de 30 anos, o setor privado atingiu 79% de um total de quase 10 milhões de matrículas e 88% de um total de cerca de 2,6 mil IES; do total de 2,3 mil IES privadas, 65% têm fins lucrativos (Inep, 2024). A escalada do predomínio do setor privado no sistema de ensino superior brasileiro e, especialmente de IES com fins lucrativos, é ímpar no cenário mundial. Esse processo, que a literatura nomeia de mercantilização e/ou de privatização do ensino superior, iniciou-se há mais de meio século no País e nele podemos identificar duas fases, cada uma delas apresentando dinâmicas próprias da relação que o ensino superior estabelece com o Estado e com o mercado (Brunner *et al.*, 2021).

Na primeira expansão do sistema brasileiro, nos idos dos anos 1970, o aumento da demanda de ensino superior, a existência de alternativa privada para suprir essa demanda e a opção do Estado e de grupos de interesses em manter as universidades públicas mais restritivas e orientadas para a pesquisa foram fatores determinantes para alçar o setor privado à posição de *mass private sector*, nos termos de Geiger (1986). A segunda expansão, que teve início na primeira década deste século, difere da anterior. Embora a demanda de ensino superior tivesse recuperado o crescimento naqueles anos em virtude da melhoria do fluxo educacional e do aumento do número de egressos do ensino médio, foi o Estado, durante os três governos do Partido dos Trabalhadores, por meio de políticas de ampliação do acesso e de permanência dos estudantes, que a capitaneou (Sampaio, 2014).

A adesão das universidades federais ao Programa Reuni, implementado em 2007, resultou na ampliação da infraestrutura dessas instituições e no aumento significativo do número de seus estudantes, que passaram de 1,3 milhão, em 2010, para pouco mais de 2 milhões em 2023 (Inep, 2024). A partir de 2012, com a implementação da Lei das Cotas nas universidades federais, fruto de décadas de luta do movimento negro, o corpo discente ganhou maior diversidade em termos de origem socioeconômica e étnico-racial (Senkevics; Mattioli, 2019; Heringer, 2024).

Para o setor privado, o MEC destinou dois programas com os objetivos de ampliar o acesso e de garantir a permanência estudantil no ensino superior: o Programa Universidade para Todos - Prouni, de 2005, e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - Fies, que, embora criado em 1999, foi reformulado e ampliado em 2010. O Prouni oferece bolsas para estudantes matriculados em IES privadas que têm, como contrapartida, a isenção do pagamento de impostos federais; o Fies é um programa de crédito estudantil. Ao transferirem recursos públicos para financiar estudantes matriculados em instituições privadas, esses programas, mas especialmente o Fies, foram o principal fator de crescimento das matrículas no setor

privado - pelo menos até 2015 - e, indiretamente, dos processos de oligopolização e de financeirização da educação superior desencadeados no setor (Sampaio, 2014; Scudeler; Pires; Tassoni, 2023). Com o declínio do Fies, o segmento privado com fins de lucro optou por incrementar suas matrículas no formato EaD, valendo-se, para tanto, do afrouxamento das regras de oferecimento desta modalidade iniciadas no governo Temer (2016-2018) (Scudeler *et al.*, 2024). Em 2022, oito grupos educacionais já concentravam mais da metade das matrículas no ensino superior, a maior parte delas em cursos de graduação oferecidos na modalidade EaD. Com efeito, de um total de 4.9 milhões de estudantes que ingressaram no ensino superior em 2023, 66% o fizeram na modalidade EaD (Inep, 2024).

Embora o sistema de ensino superior do Brasil seja o maior da América Latina em números de estudantes e de IES, a sua taxa líquida de matrículas é uma das menores da região - 25,5% em 2023- (Inep, 2024). O predomínio do setor privado no sistema, a concentração de matrículas em poucos grandes grupos educacionais, a rápida e recente expansão da oferta de cursos, de ingressantes e de matrículas na modalidade EaD, a grande heterogeneidade das instituições em termos acadêmicos e do público estudantil são as características mais marcantes do sistema brasileiro e origem dos grandes desafios para os processos de avaliação e de regulação que abordaremos nas próximas seções.

3 ESTADO, AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Os estados nacionais conferem coesão formal aos seus sistemas de ensino superior ao instituírem o conjunto de leis e normas específicas que regulamentam o desenvolvimento deles e fiscalizam o seu funcionamento. Martin e Talpaert (1992), ao tratarem da relação Estado e ensino superior, usam a expressão “coordenação do sistema”, o que engloba ações de planejamento, monitoramento, alocação de recursos e fiscalização por meio das quais os governos centrais ou regionais e suas burocracias modelam e supervisionam os seus respectivos sistemas de educação superior. Segundo os autores, os estados nacionais exercem idealmente três papéis face aos sistemas: financiador direto e/ou indireto das instituições; modelador, ao definirem os modelos orientadores da educação superior e os tipos de instituições visando dar organicidade ao sistema; fiscalizador do funcionamento das instituições no provimento de um bem público - a educação superior-, detalhando suas normas e fluxos regulatórios. Os modos como cada estado nacional vem desempenhando esses três papéis resultam em vários tipos de coordenação frente aos seus sistemas de ensino superior. Na França, desde as reformas empreendidas por Napoleão, o Estado tende a ocupar um lugar central na estrutura e na organização do ensino superior, ao passo que nos Estados Unidos, a despeito do investimento público em pesquisa, esse lugar tende a ser ocupado pelo mercado. Diferentemente desses dois países, no Reino Unido, até os anos 1960, era difícil reconhecer a existência de um sistema nacional, uma vez que universidades como *Cambridge* e *Oxford*, por exemplo, funcionavam

quase como um sistema em si, como comunidades autônomas, autogovernadas e elitizadas de *scholars* e alunos bem selecionados (Spagnolo, 2005).

Eventos dos anos 1980, no entanto, mudaram esse cenário global. As demandas do que ficou conhecido como “sociedade do conhecimento”, as pressões pela ampliação do acesso à educação superior por parte de estudantes oriundos de grupos historicamente excluídos desse nível de ensino, a crise fiscal dos estados nacionais -e as consequentes disputas pela manutenção do financiamento público de bens e serviços- em muitas partes do globo impactaram a relação entre os estados nacionais e educação superior. Nesse cenário mundial, a questão da qualidade da educação superior ganhou maior espaço no debate sobre o papel da formação superior nas sociedades contemporâneas e trouxe o tema da avaliação das instituições e dos cursos superiores para o centro da agenda das políticas para a área.

É neste contexto que emergiram, na Europa, na segunda metade dos anos 1980, os primeiros sistemas nacionais de avaliação da educação superior. Em um contínuo, apresentavam-se, de um lado, o modelo inglês, caracterizado pelo forte controle por parte do Estado, pela radicalidade das mudanças e pela velocidade com que rompia com a tradição liberal em um curto espaço de tempo e, de outro, o modelo holandês, no qual as universidades, resistindo às investidas do Estado, buscavam manter o controle da avaliação sob a coordenação do conselho de reitores daquele país. Acompanhando as orientações dessas mudanças em diversos países europeus, mudanças essas em geral capitaneadas pelos governos centrais, Neave (1994) cunha a expressão “estado avaliador”, compreendendo-a como uma alternativa ao caráter burocrático vigente na regulação. Desde então, a expressão também passou a ser usada para se referir a situações em que os estados nacionais marcavam ostensivamente a presença deles, controlando sistemas até então relativamente autônomos e passando a cobrar resultados em forma de produtos acadêmicos quantificáveis e padronizados (livros, artigos, conferências *etc.*). Por meio da avaliação dos sistemas nacionais, manifestava-se a face do “estado interventor” dos estados nacionais (Neave; Van Vugt, 1994).

O Brasil e outros países latino-americanos tomaram parte desse movimento (Marquis, 1994; Schwartzman, 1996). A primeira iniciativa de avaliação da educação superior no País ocorreu em 1983, com a criação do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru)⁶. Por meio de questionários enviados à comunidade acadêmica, buscava-se avaliar a Reforma Universitária de 1968 (Bandeira; Sartori; Megassi, 2021;

⁶ Embora o tema da avaliação da educação superior tenha emergido com força no Brasil na década de 1990, desde dos anos 1960, o tema rondava instituições e dos cursos de graduação. Nota-se, contudo, que naquela época, avaliação estava muito misturada à regulação. Essa relativa precocidade pode estar associada a dois eventos: a implantação da sistemática de autorização e reconhecimento de cursos de graduação e de credenciamento de cursos de pós-graduação *stricto sensu* (Lei nº 4024, de 1961, e Lei nº 5.540, de 1968 e Decreto-lei nº 464, de 1969); e a construção do sistema de pós-graduação, pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Pós-Graduação (Capes), a partir de meados dos anos 1970.

Nascimento *et al.*, 2024). Além de chamar a atenção para os estudos resultantes dessa iniciativa pioneira, Martins (2005) considera que essa percepção da necessidade de avaliação permanente nas instituições fazia parte de uma tendência internacional. A segunda iniciativa ocorreu em 1985 com a criação, pelo Ministério da Educação, do Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (Gepes). O grupo, que ficou conhecido como “Comissão de Notáveis”, produziu um relatório que

Propunha uma avaliação baseada em três pilares centrais: a avaliação individual dos discentes, a avaliação dos cursos de graduação e a avaliação das Instituições, vinculando os resultados dessas avaliações à distribuição de recursos financeiros por parte do Estado (Pinto, 2023, p. 4).

Ao longo da década de 1980, o Brasil, traduzindo o *zeitgeist*, sediou muitos seminários, boa parte deles financiados por governos, entidades representativas das comunidades universitárias e do setor privado, sobre a avaliação da educação superior. Dentre esses eventos, Martins (2005) destaca o seminário internacional que o MEC promoveu em 1987, em Brasília, com a presença de especialistas brasileiros e de diversos países.

Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, a qualidade da educação superior se estabelece como um princípio constitucional. Ao lado de outros, como o da universalidade da educação, o da autonomia (para as universidades) e o da gratuidade (em estabelecimentos oficiais), a Constituição Federal de 1988 manteve o princípio segundo o qual “o ensino é livre à iniciativa privada” (que já aparecerá na primeira Constituição da República, de 1893), atendidas as seguintes condições: cumprimento das normas gerais da educação nacional e autorização e avaliação de qualidade pelo poder público (Artigo 209, incisos I e II). É, portanto, na regulação da educação superior que esses princípios devem ser contemplados (Martins, 2005).

Todavia, foi na década de 1990 que o esforço de construção de um sistema nacional de avaliação da educação superior ganhou corpo no Brasil. Em 1993, o MEC, com o apoio de várias associações vinculadas ao ensino superior, instituiu um comitê assessor para elaborar o Programa Institucional das Universidades Brasileiras, o Paiub. Lançado no segundo semestre de 1994, o programa, que contou com a adesão voluntária das instituições, baseava-se em três fases: avaliação interna; avaliação externa e reavaliação, quando os resultados das fases anteriores serviam para estabelecer correções, metas, cursos e programas (Pinto, 2023). Os formuladores da proposta de avaliação do Paiub articulavam noções como “globalidade” (avaliar as instituições em todas as suas dimensões), “comparabilidade” e rejeitavam ideias de premiação e de punição das instituições em função de seus resultados na avaliação (Ristoff, 2024). É importante lembrar que o modelo de avaliação concebido pelo Paiub destinava-se somente às universidades federais que, à época, somavam cerca de 39 IES (Bittar, 2001). Conforme veremos mais adiante, alguns conceitos dessa proposta de avaliação foram parcialmente retomados quando da formulação do Sinaes uma década depois.

Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei 9394) estabelece a regulamentação da avaliação e da regulação, introduzindo uma mudança importante no quadro normativo: a renovação da autorização e a do reconhecimento de cursos e o credenciamento de instituições passavam a depender de processos periódicos de avaliação. A menção da LDB de 1996 a “processos periódicos de avaliação” remetia ao estabelecido na Lei de nº 9131, de 1995. Alterando o estabelecido na LDB de 1961 e antecipando-se à própria LDB de 1996, cujo trâmite no Congresso se arrastava há anos, o artigo 3º da Lei 9131 estabelecia que cabia ao Ministério da Educação “realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão”. O parágrafo 1º deste mesmo artigo institui o Exame Nacional de Curso (ENC) a ser realizado por todos os alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação, o qual ficou mais conhecido como Provão. Pela lei, o Provão realizado pelos concluintes de cursos incluía-se entre os procedimentos necessários para as avaliações periódicas das IES e dos cursos de ensino superior (Sampaio, 2000). O Provão, que vigorou de 1996 a 2003, não incorporou os princípios avaliativos do Paiub, mas tornou a avaliação dos cursos e instituições de ensino superior, públicas e privadas, uma questão incontornável para a regulação da educação superior no País.

Os princípios constitucionais, a LDB e o conjunto de normativas estabelecidas nos anos 1980 e 1990 forjaram as bases para o Estado estabelecer um sistema nacional de avaliação com um atrelamento direto com o processo regulatório (Ristoff, 2024). Antes mesmo de terminar o século XX, já estavam estabelecidas no País as bases do binômio avaliação e regulação da educação superior. Durante o processo de avaliação, caso fossem identificadas deficiências na instituição e/ou no curso, a instituição deveria saná-las em um prazo estipulado. Caso não conseguisse, a instituição ficaria sujeita à supervisão, o que poderia implicar na suspensão temporária de suas prerrogativas de autonomia, no caso de ela ser uma universidade, ou no seu descredenciamento como instituição. Isso significava que os resultados da avaliação passavam a incidir na regulação, embora não houvesse propriamente um sistema avaliativo.

Nos primeiros meses do primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), o MEC instituiu, no âmbito de sua Secretaria de Ensino Superior (Sesu), a Comissão Especial de Avaliação (CEA) cuja atribuição era propor mudanças nas políticas de avaliação e de regulação então vigentes. Após quatro meses de trabalho, a comissão apresentou a primeira proposta para a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), a qual retomava muitos - mas não todos - princípios do Paiub. Duas outras propostas também foram apresentadas antes de o Sinaes ser promulgado, o que evidenciava a existência de disputas entre diferentes concepções avaliativas naquele momento (Oliveira; Rothen, 2024). De qualquer forma, estava claro que alguns dos princípios do Paiub - como a adesão voluntária das instituições, por exemplo - não poderiam ser aplicados, considerando-se tratar-se agora do estabelecimento de um sistema nacional de avaliação com

centenas de instituições -de diferentes naturezas administrativas (públicas e privadas, com e sem fins lucrativos) e formatos acadêmicos (universidades, centros universitários e escolas isoladas) - e milhares de cursos.

Contudo, havia outras diferenças entre a proposta da Comissão e o que a Lei do Sinaes veio estabelecer: enquanto a Comissão previa o estabelecimento de referenciais para distinguir patamares de qualidade atingidos, priorizando o caráter educativo de autorregulação mediante comparações internas, a Lei estabelece aplicar conceitos em uma escala de cinco níveis para expressar resultados de avaliação de IES, de cursos e de desempenho dos estudantes. A adoção de uma escala de 1 a 5 enfrentou críticas quando da sua implementação. Alguns especialistas a concebem "como um deslocamento de sentido na medida em que facilita classificações e, portanto, comparações externas entre instituições e cursos"; outros ainda enxergam na escala de conceitos um resquício do Exame Nacional de Cursos, o Provão, instituído no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), uma vez que ela possibilitaria, de acordo com esse entendimento, operar ranqueamentos de cursos e de instituições, procedimento que repudiam (Barreyro; Rothen, 2011).

3.1 O Sinaes e a regulação

A Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que criou o Sinaes, resume no art. 1º os seus objetivos: "melhoria da qualidade da educação superior, orientação da expansão da sua oferta e aumento permanente de sua eficácia e efetividade acadêmica e social, promoção e aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das IES". No art. 2º, em seu parágrafo único, estabelece que os resultados da avaliação referida no seu caput "constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior". O art. 6º institui, no âmbito do Ministério da Educação e vinculada ao gabinete do Ministro, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes). Composto por membros representantes de órgãos do Ministério da Educação, por discentes, docentes, técnicos administrativos vinculados a IES e por membros da comunidade indicados pelo Ministro da Educação, compete a esse órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES as seguintes atribuições: a) propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes; b) estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes; c) formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação; d) articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior (Brasil, 2004).

O Sinaes compreende três processos avaliativos: avaliação institucional, avaliação de cursos e a avaliação de desempenho de estudantes (Enade). A avaliação institucional engloba tanto a autoavaliação quanto a avaliação externa, sendo esta

última realizada pelo Inep. Em relação à avaliação institucional, a lei prevê 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). Dentre os vários instrumentos que o Inep desenvolveu, um é voltado para a avaliação de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos presenciais e a distância; tal instrumento possui três dimensões: organização didático-pedagógica, perfil do corpo docente e instalações físicas (Bandeira; Sartori; Menegassi, 2021). A avaliação realizada pelo Inep levou à criação de um Banco Nacional dos Avaliadores do Sinaes (BASis), de onde o Inep recruta os avaliadores que, em pares, devem preencher, de maneira presencial ou a distância, um extenso instrumento atribuindo conceitos para cerca de 60 indicadores. Para cada indicador, o avaliador deve atribuir um conceito (de 1 a 5) numa lógica cumulativa. O conceito 1 reúne um número menor de atributos e o 5, o maior.

Ao longo dos seus vinte anos de existência, o Sinaes tornou-se um sistema de avaliação complexo e robusto. Nem todos os países contam com processos de avaliação padronizados e regulação unificada que interferem de maneira direta no cotidiano de quase todas as instituições. Como observa Weber (*s.d.*), com a Lei dos Sinaes, a avaliação estabeleceu-se como referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior. A Lei do Sinaes cumpre duas funções simultâneas: tanto explicita a demarcação de áreas de atuação e de atribuições das instâncias envolvidas na avaliação como também deixa claro o entendimento segundo o qual a avaliação, como julgamento de mérito e valor da formação oferecida, constitui referencial básico para a ação supervisora e regulatória do Estado na sua tarefa de assegurar a qualidade da oferta educacional (Weber, *s. d.*).

Na América Latina, não existe nenhum sistema de avaliação do ensino superior similar ao do Brasil. Na Argentina, por exemplo, a opção foi construir arcabouços de avaliação e de regulação que interferem de modo mais parcial nas instituições, seja porque elas dispõem de algum grau de autonomia, seja porque pertencem a um subsistema de formação superior específico. Deve ser notado que tanto o sistema de ensino superior da Argentina como o do Chile se organizam em dois subsistemas: o universitário, no qual as instituições gozam de maior autonomia, e o técnico profissional, nos qual as instituições são mais reguladas (Unzué; Emiliozzi, 2013).

A implementação do Sinaes, a partir de 2004, tornou-se um processo “árduo e, para muitos, decepcionante”, como constata Verhine (2015). Logo no início, as IES formaram as suas Comissões Próprias de Avaliação (CPAs), e a avaliação dos estudantes (Enade) seguiu sem maiores problemas graças à experiência de avaliação em larga escala acumulada pelos anos do ENC (Provão). Todavia, a etapa externa da avaliação institucional e dos cursos, a ser feita pelos avaliadores *in loco*, demorou a começar. A

previsão de um ciclo avaliativo trienal começava a deixar claro que a avaliação externa *in loco* de um sistema de ensino superior tão grande e diverso, seria uma tarefa de difícil consecução (Verhine, 2015).

A alternativa para enfrentar o desafio veio pela criação do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e do Índice Geral de Cursos (IGC), ambos regulados por meio de portarias ministeriais, respectivamente Portaria Normativa nº 40, de 2007, e Portaria Normativa nº 12, de 2008. Nas palavras de Griboski (2013, p. 78):

Tudo se inicia com a avaliação do estudante (Enade), que possibilita o cálculo dos insumos para compor o conceito preliminar de curso (CPC). Com a média dos CPCs, realiza-se o cálculo do indicador de qualidade da instituição (IGC) e, em seguida, realizam-se as avaliações *in loco*, que podem ou não confirmar os resultados alcançados na avaliação e dar uma visão plena do padrão de qualidade da oferta da educação superior⁷.

Na nova regulamentação, apenas cursos e instituições com nota abaixo de 3 teriam avaliação *in loco* compulsória; os demais poderiam solicitar ao MEC visita *in loco* dentro de um prazo estipulado se desejassem melhorar a nota. Na visão de Barreyro e Rothen (2014), “a lei do SINAES sancionada no primeiro Governo Lula foi desrespeitada por ato normativo de menor hierarquia jurídica: uma portaria” (p. 69).

Para alguns autores (Verhine, 2015; Nascimento, 2021), a concepção de uma avaliação formativa e global foi cedendo lugar a uma avaliação centrada em notas e ranqueamentos. Verhine (2015), por exemplo, considera problemático o uso de índices como o CPC e o IGC para fins de regulação, entendendo que são indicadores frágeis, limitados pela ausência de dados. Além disso, argumenta que, como a distribuição das notas na escala de 1 a 5 é feita por uma curva normal de Gauss, sempre haverá cerca de 25% de cursos e de instituições com notas 1 e 2, independentemente da sua qualidade (Verhine, 2015; Nascimento, 2021).

Com efeito, o Enade tornou-se um dos principais insumos para o cálculo do CPC e do IGC. A cada três anos, todos os alunos de cursos de graduação que tenham completado 80% ou mais da carga horária mínima do curso devem fazer um extenso exame com questões gerais e específicas. Como a prova do Enade não é composta por itens padronizados, os níveis de dificuldade das provas são variáveis e não permitem comparações entre os ciclos avaliativos. Além disso, como se trata de uma prova comum, não há como as instituições adotarem estratégias específicas para a consolidação dos seus cursos em determinados mercados. Os conteúdos e habilidades do componente específico das provas são publicados por Portaria do Inep, muitas vezes indo além daqueles previstos nas Diretrizes Curriculares dos cursos. Diante dessas fragilidades, Nascimento (2021) indaga se vale a pena aplicar um exame de larga escala tão custoso, que traz mais obstáculos do que qualidade ao processo de avaliação/regulação. Como alternativa, o autor propõe a substituição da prova por uma

⁷ O cálculo do IGC é feito pela média ponderada dos CPCs e das notas dos programas de pós-graduação

composição de registros administrativos de qualidade como, por exemplo, indicadores de fluxo, taxas de empregabilidade, proporção de egressos que ingressam na pós-graduação, dentre outros indicadores sensíveis às características de cada curso.

3.2 Atos, instâncias e fluxos regulatórios

No Brasil, como vimos, cabe ao Poder Público fixar as normas de organização e funcionamento da educação superior, verificar e assegurar o seu cumprimento. Essas atividades, de acordo com Martins (2005), envolvem três dimensões: a normativa, a verificadora e a controladora, sendo que a primeira estabelece o quadro geral no qual as demais se desenvolvem. As molduras desse quadro geral, como vimos, são a Constituição, de 1988, a LDB, de 1996 e a Lei dos Sinaes, de 2004.

Para se criar uma instituição de ensino superior e/ou ofertar um novo curso superior em uma faculdade que não goza de autonomia - o que não se aplica às universidades e aos centros universitários - é preciso que o MEC emita previamente um ato autorizativo, conforme disposto pelo Artigo 209 da Constituição Federal de 1988 e pelo artigo 46 da Lei 9.934, de 1996, já comentados.

De acordo com o princípio maior, existem dois tipos de atos autorizativos: para o funcionamento de IES e para a oferta de cursos de graduação. Os primeiros compreendem as etapas de credenciamento e de credenciamento de IES⁸. Já os atos autorizativos de oferta de cursos de graduação, por sua vez, envolvem: autorização e reconhecimento de cursos e renovação de reconhecimento de cursos. Os centros universitários e as universidades públicas e privadas não precisam de autorização para criar seus cursos, porém devem se submeter às etapas seguintes.

Cada tipo de ato autorizativo segue um fluxo próprio, orienta-se por normas específicas e tramita em diferentes unidades administrativas do MEC e, eventualmente, também do Ministério da Saúde, nos casos de os processos envolverem cursos dessa área. Alguns conselhos profissionais, em especial os das áreas da saúde, do direito, das engenharias etc. também podem ser consultados no fluxo regulatório dos atos em questão.

No âmbito do MEC, cinco unidades administrativas participam do fluxo regulatório: a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), que conduz os atos autorizativos do processo decisório por meio de diretoria específica; o Inep, que realiza, por meio de diretoria própria, a avaliação de cursos e de IES e é responsável pela aplicação do Enade aos concluintes de cursos de graduação; o Conselho Nacional de Educação (CNE), que é o órgão assessor do MEC no processo decisório envolvendo atos de credenciamento e credenciamento de IES; a Secretaria

⁸ Cabe observar que as instituições públicas são criadas por decreto como universidades ou como institutos federais. Já instituições privadas são autorizadas para funcionar como faculdades; todavia, à medida que vão galgando as etapas -credenciamento e, posteriormente, credenciamento de IES- e cumprindo requisitos específicos estabelecidos em Lei, elas podem solicitar sua transformação em centros universitários e, posteriormente, em universidades.

de Educação Superior (Sesu) e a Secretaria de Educação Tecnológica (Setec), cujas participações se restringem aos processos de credenciamento de IES e de reconhecimento de cursos das universidades federais e dos institutos federais.

Em 2023, cerca de 20 mil processos relativos aos diferentes atos autorizativos estavam em tramitação na Seres. Para ilustrar, considera-se o ato de reconhecimento de cursos no período de 2019-2023. Dos 4.480 processos desse ato, 2.302 encontravam-se na Seres e o restante estava no CNE, que é acionado como instância recursal, ou no Inep, que realiza o Enade e as visitas de avaliação nas IES. Nos atos relativos a cursos na área da saúde, a cursos de engenharia e de direito, devem ser consultados outros órgãos de classe, como o Conselho Nacional da Saúde - CNS, o Conselho Federal de Medicina -CFM, a Ordem dos Advogados do Brasil -OAB.

3.3 Marco legal da regulação

Além desse quadro geral dado pela a Constituição Federal de 1988, pela LDB de 1996 e leis complementares e pela Lei dos Sinaes, a regulação da educação superior orienta-se hoje por normas estabelecidas em dois decretos de 2017 -Decreto nº 9057 e Decreto nº 9235 - e por um conjunto de portarias ministeriais. Esse conjunto de normas é mais ou menos abrangente e vinculado.

O Decreto 9057, de 2017, dispõe sobre a oferta de cursos de graduação na modalidade de Educação a Distância (EaD), e a Portaria nº1, publicada um mês depois, detalha como deve ser essa oferta. Quando essas normativas foram publicadas, a modalidade EaD respondia por 21,8% do total de matrículas no ensino superior (Inep, 2017). O Decreto 9.235, também de 2017, dispõe sobre as atividades de avaliação, regulação e supervisão da educação superior. Em dezembro daquele mesmo ano, foram publicadas 6 (seis) portarias com os objetivos de detalhar esses atos e os procedimentos que eles envolvem e de estabelecer seus fluxos entre os órgãos competentes do MEC. A Portaria 19 detalha a avaliação realizada pelo Inep; as Portarias 20, 21, 22 e 23, por sua vez, estabelecem, respectivamente, o padrão decisório da regulação, o sistema de cadastro das IES no e-MEC (que é o sistema pelo qual os representantes das instituições ingressam com os processos relativos aos atos autorizativos), a supervisão das IES pela Seres, o fluxo dos atos autorizativos e o calendário regulatório.

Uma das medidas do Decreto 9.057 foi possibilitar o credenciamento de IES para cursos apenas na modalidade EaD; ou seja, uma IES pode ser criada oferecendo cursos apenas na modalidade a distância. Essa flexibilização tem sido apontada como um dos fatores que levou ao grande crescimento da modalidade EaD no País, especialmente durante e após a ocorrência da pandemia da Covid-19, que certamente também atuou como catalisadora desse crescimento (Sampaio; Amaral; Carneiro, 2023).

Os procedimentos e os processos decisórios da regulação estão hoje amarrados com os da avaliação. A melhor imagem é a de um cipoal de normas que define

previamente as possibilidades e as pré-condições de êxito ou de fracasso das IES no fluxo regulatório. Por sua vez, as instituições se preparam e sabem como obter os conceitos adequados nos quesitos esperados na avaliação.

4 À GUIA DE CONCLUSÕES: DESAFIOS DA AVALIAÇÃO E DA REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL HOJE

Ao longo de décadas, o Brasil desenvolveu um sistema nacional de avaliação acoplado ao processo regulatório das instituições e dos cursos de graduação. Esse sistema, forjado pela Constituição Federal de 1988 por leis, decretos e portarias, confere ao poder público uma tarefa gigantesca de difícil consecução, o que vem gerando, nos últimos anos, muita insatisfação.

Essa insatisfação, em geral, sopesa os esforços despendidos pelo poder público nessa tarefa e os resultados alcançados e é vocalizada por uma plêiade de atores que constituem o sistema de ensino superior -associações de representação dos entes regulados públicos e privados, academia, órgãos do próprio MEC, como CNE, setores do Congresso Nacional- e que são motivados por interesses diversos.

Retomando os objetivos deste artigo, vimos que um modelo da avaliação e regulação, originalmente concebido em seus fundamentos, instrumentos e operacionalização para ser aplicado a um sistema de ensino superior de menor porte e menor diversidade, tem gerado várias críticas. Destacamos três⁹.

A primeira é em relação à morosidade do poder público no tratamento dos processos de atos autorizativos para o funcionamento de instituições e para a oferta de cursos. Em função da natureza dos atos autorizativos e de seu trâmite interno, como vimos, a tarefa pode envolver até cinco unidades administrativas do MEC e levar anos até à decisão. A segunda crítica recai no modelo de avaliação que muitos consideram homogeneizador, uma vez que não prevê estímulos para reconhecer – e induzir-qualidade(s) em diferentes tipos de instituições, reconhecendo a diversidade de suas vocações. A terceira crítica incide sobre uma suposta contaminação da regulação na avaliação, o que impediria, de acordo com esse entendimento, uma melhoria progressiva dos cursos, das IES e da educação superior de modo geral.

A crítica à morosidade dos processos é a mais consensual. Como já observado, a Seres computa um enorme passivo de processos de atos decisórios, o que tende a se agravar em razão da quantidade de cursos e de IES e da estrutura limitada do Estado.

Apesar da predominância das faculdades –como vimos, elas respondem por pouco mais de 12% do total de matrículas -, são essas IES que dependem da autorização do poder público para abrir e fechar cursos, aumentar e diminuir vagas, ao

⁹ Uma outra sorte de crítica remete à operacionalização da avaliação e não ao modelo. Por envolver um número muito grande de avaliadores, nem sempre eles estariam suficientemente treinados para aplicar os instrumentos.

contrário do que ocorre com as universidades e centros universitários, que gozam de autonomia e dispensam esses atos autorizativos, respondendo por 84% do total de matrículas no ensino superior. Um sistema de avaliação e regulação consistente deve levar em conta essa disparidade e desenvolver instrumentos mais sensíveis para contemplar as “formiguinhas” e os “elefantes” do sistema de ensino superior brasileiro.

Quanto à crítica ao modelo homogeneizador de avaliação, de fato, muitos dos princípios avaliativos do Sinaes foram concebidos para avaliar prioritariamente universidades públicas que, na origem desse sistema de avaliação, eram ainda menos numerosas e mais homogêneas. Não obstante a dimensão e a heterogeneidade do sistema de ensino superior atual no Brasil, esses princípios têm se mantido.

Ainda que o sistema de avaliação/regulação gere, por meio de seus diferentes instrumentos, uma quantidade imensa de informações qualitativas e quantitativas, a regulação não conta com tecnologias nem pessoal para processá-las de maneira a identificar, nos diferentes tipos de instituições, qualidades também diversas que poderiam ser incentivadas em prol da melhoria da qualidade da oferta de educação superior. Pensemos, por exemplo, na massa de informações que consta dos relatórios de autoavaliação produzidos periodicamente pelas IES por meio de suas Comissões Próprias de Avaliação (CPAs).

No nível operacional, a avaliação tal como ocorre hoje também traz outros desafios. Vimos que para o credenciamento e credenciamento dos cursos os avaliadores do INEP (docentes recrutados do Banco de Avaliadores do Sinaes) devem responder a um extenso formulário de avaliação com cerca de 60 indicadores, divididos em três dimensões. Ocorre que o preenchimento desta escala confere ao avaliador um grande poder discricionário que, no limite, pode comprometer o princípio da comparabilidade da avaliação. Em alguns indicadores, a atribuição do conceito 5 (máximo) depende da adoção de “práticas comprovadamente exitosas e inovadoras” que são, muitas vezes, de difícil comprovação e/ou padronização de entendimento entre os próprios avaliadores (além do elevado grau de subjetividade). A despeito dos esforços do Inep para aprimorar os seus instrumentos de avaliação, permanece o desafio de capacitar adequadamente dezenas de milhares de avaliadores para proceder ao preenchimento padronizado de um instrumento complexo que se volta para todos os cursos de graduação.

Por fim, quanto à crítica ao binômio avaliação/regulação, observa-se que, embora no passado ele tenha se revelado promissor para promover a qualidade da oferta de ensino superior, hoje ele enfrenta um impasse: a regulação, dizem os seus críticos, contamina a avaliação, tornando-a inócua para promover a melhoria da qualidade dos cursos e instituições. De acordo com essa visão, muitas vezes partilhada entre regulados e certos setores do próprio MEC, a regulação restringe-se a observar “normas e critérios burocráticos a serem seguidos pelas instituições sem nenhum critério expansionista ou de geração de impactos” (Câmara Educação Superior/ Conselho Nacional de Educação, 2023, p. 3). Ainda de acordo com o relatório da Comissão de Avaliação da Câmara de Educação Superior do CNE,

[...] a regulação está mais preocupada em definir quais indicadores levam ao fracasso da instituição e a inspecionar o trabalho do Inep, interferindo normativamente em órgãos internos de acompanhamento e recurso avaliativo, como a CTAA, do que em estabelecer critérios consistentes ao desenvolvimento da educação superior como fator de desenvolvimento nacional (CES/CNE, 2023, p. 2).

Sem dúvida, trata-se de uma questão pertinente para orientar as políticas de ensino superior; porém, igualmente importante é discutir a direção da expansão do ensino superior que se deseja para o País. Hoje, cerca de 40% das IES no Brasil que são consideradas de pequeno e médio portes -porque contam com até 300 alunos matriculados- detêm 1% do total de matrículas. A outra face do mesmo fenômeno é a concentração das matrículas em apenas oito grupos educacionais privados com fins lucrativos, o que revela níveis de privatização e de oligopolização do ensino superior no Brasil ímpares no mundo (Nascimento, 2021; Scudeler *et al.*, 2024).

Muitas críticas que são feitas hoje ao sistema de avaliação/regulação trazem implícitas - o que é preocupante - uma visão segundo a qual o poder público é ineficaz, e a burocracia estatal é um obstáculo para promover a expansão com desconcentração da oferta de ensino superior e para incentivar a inovação dos cursos e das instituições.

O Sinaes completou 20 anos e a sua existência é uma conquista do Estado brasileiro, sobretudo, quando comparamos com outros países. Sem dúvida, a avaliação pode aprimorar a sua cesta de indicadores e instrumentos, e a regulação deve ser mais célere nos fluxos processuais, utilizando indicadores mais sensíveis às diferentes qualidades de cursos e de IES. Isso, todavia, não implica em desmontar um sistema nacional de avaliação ou prescindir de uma estrutura de regulação com agência.

Para finalizar, ressalta-se que qualquer alteração no processo de avaliação/regulação exige uma grande concertação entre o Poder Executivo e o Legislativo, já que requer mudanças no quadro legal -como alterar leis e revogar decretos- o que, como se sabe, não constitui tarefa fácil. No entanto, é possível pensar em rotas alternativas. Será que vale a pena empreender esforços para avaliar todos os cursos de graduação do Brasil como acontece hoje ou, de modo alternativo, avaliar somente alguns cursos considerados estratégicos, como já acontece na Argentina e no Chile? Trata-se de um bom debate que exige a realização de novas investigações, com levantamento de dados qualitativos e quantitativos, a fim de sopesar eventuais inovações.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, L.; SARTORI, R.; MENEGASSI, C. H. M. Práticas de gestão do conhecimento na avaliação de cursos de graduação do INEP/MEC. **Revista Avaliação**, Campinas, Sorocaba, v. 26, n. 02, p. 401- 423, jul. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/6npQB8zvdWYJ56cPbZybMbx/>. Acesso em: 21 maio 2025.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Avaliação da educação superior no segundo governo Lula “provão II” ou a reedição de velhas práticas? **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 114, p. 21-38, jan./mar., 2011. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ep/a/fLsPHntHb77vRNtNpdLG5Jv/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 21 maio 2025.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Percurso da Avaliação da educação superior nos governos Lula. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 61-76, mar. 2014. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ep/a/fLsPHntHb77vRNtNpdLG5Jv/>.

Acesso em: 21 maio 2025.

BITTAR, M. O ensino superior privado no Brasil e a formação do segmento das universidades comunitárias. **Revista Avaliação**, Campinas, Sorocaba, v. 6, n. 2, 2001. Disponível em:

<https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/1146>. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.861, 14 abr. 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras Providências

DOU nº 72, Seção 1, de 15 abr. 2004 . Disponível em:

https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Lei_10861_140404.pdf . Acesso em: 21 maio 2025.

BRUNNER, J. J. *et al.* Variedades de capitalismo acadêmico: un marco conceptual de análisis. **Revista Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, Guadalajara, v. 29, n. 35, 2021. Disponível em:

<https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/6245>.

Acesso em: 21 maio 2025.

BRUNNER, J. J. Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: un estado del arte. In: BERNASCONI, A. (ed.). **La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis**. Santiago: Ediciones UC., 2015. p. 21-107.

Disponível em:

https://www.academia.edu/10299428/Medio_siglo_de_transformaciones_de_la_educaci%C3%B3n_superior_chilena_Un_estado_del_arte. Acesso em: 21 maio 2025.

CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR (CES). Conselho Nacional de Educação (CNE).

Comissão de Avaliação e Regulação. Relatório Preliminar. Aspectos Gerais do Atual Processo de Avaliação e Regulação, 2023.

CARVALHO, A.; MALAVASI, M. M. S. Avaliação e acreditação da educação superior na América Latina e Caribe. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, v. 6, p. 20043, 2020. Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8657782>. Acesso em: 21 maio 2025.

CLARK, B. **El sistema de educación superior**: una visión comparativa de la organización académica. Universidad Autónoma Metropolitana. Azcapotzalco: Nueva Imagen, 1983.

DE WIT, H. European Integration in Higher Education: The Bologna Process Towards an European Higher Education Area. *In*: Forest, J.; Altbach, P. (ed.). **International Handbook of Higher Education**. Dordrecht: Springer, 2008. v. 18, p. 461-482. DOI: http://dx.doi.org/10.1007/978-1-4020-4012-2_23. Acesso em: 21 maio 2025.

DELISLE, J.; BERNASCONI, A. **Lessons from Chile's transition to free college**. Washington, DC: Brookings Institution, 2018. Disponível em: <https://www.brookings.edu/articles/lessons-from-chiles-transition-to-free-college/>. Acesso em: 21 maio 2025.

DUBET, F. Qual democratização do ensino superior? **Revista Caderno CRH**, Salvador, v. 28, n. 74, ago., 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/cr4ZVVQDwgYGpPXbgYCpWDC/?lang=pt>. Acesso em: 21 maio 2025.

FIOREZE, C. *et al.* O. Do compromisso público ao mimetismo mercantil: o caso do modelo comunitário na Educação Superior Brasileira. **Revista Educação Temática Digital**, Campinas, v. 27, n. 2025, p. 1-21, 2025. DOI: <https://doi.org/10.20396/etd.v27i00.8677443>. Acesso em: 21 maio 2025.

FRØLICH, N. *et al.* A reinterpretation of institutional transformations in European higher education: strategising pluralistic organisations in multiplex environments. **Revista Higher Education**, Dordrecht, v. 65, n. 1, p. 79-93, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10734-012-9582-8>. Acesso em: 21 maio 2025.

GEIGER, R. **Private sectors in higher education**. Structure, function and change in eight countries. Michigan: The University of Michigan Press, 1986.

GRIBOSKY, C. M. O Enade como indutor da qualidade da educação superior. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 23, n. 53, p. 178. 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/279163574_O_Enade_como_indutor_da_qualidade_da_educacao_superior. Acesso em: 22 maio 2025.

HARRIS, M.S.; ELLIS, M.K. Measuring changes in institutional diversity: the US context. **Higher Education**, v. 79, pp. 345-360, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10734-019-00413-4>. Acesso em: 22 maio 2025.

HERINGER, R. Affirmative action policies in higher education in Brazil: outcomes and future challenges. **Soc.Sci.**, *Basel*, v. 13 n. 3, p. 132, 2024, DOI: <https://doi.org/10.3390/socsci13030132>. Acesso em 21 maio 2025.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2023**. Brasília: Inep, 2024. Disponível em:

<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 03 nov. 2024.

LABRAÑA, J.; BRUNNER, J. J. La universidad chilena en el contexto del capitalismo académico: una interpretación sociohistórica. **Revista Mexicana de Investigación Educativa**, México, v. 26, n. 90, p. 935-957, 2021. Disponível em:

<https://www.redalyc.org/journal/140/14068995013/html/>. Acesso em: 21 maio 2025.

LÉVY, D. **Higher Education and State in Latin America**: private challenges to public dominance. Chicago: Illinois: University of Chicago Press, 1986.

MARQUIS, C. **Evaluación Universitaria en el Mercosur**. Buenos Aires: Ministério de Cultura y Educación. Secretaria de Políticas Universitarias, 1994.

MARTIN, M.; TALPAERT, R. Coordination: continental Europe. In: Clark, B.; Neave, G. (eds.) **The Encyclopedia of Higher Education**. Nova York: Pergamon Press, 1992. v. 2, p. 95.

MARTINS, R. C. Novos encontros, novas sínteses. In: Ximenes, D. (org.). **Avaliação e Regulação da Educação Superior**: experiências e desafios. Brasília: Funadesp, 2005.

NASCIMENTO, C. M. V. *et al.* Políticas públicas de avaliação na educação superior brasileira. **Cuadernos De Educación Y Desarrollo**, Dialnet. v. 16, n. 6, 2024. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9587392>. Acesso em: 21 maio 2025.

NASCIMENTO, P. M. **Avaliação dos cursos de graduação no Brasil**: considerações sobre o Sinaes e seu futuro. Brasília: Ipea, 2021. Texto para discussão, 2718.

NEAVE, G. The politics of quality: developments in higher education in western Europe 1992-1994. **European journal of education**, Romenia, v. 29, n. 2, p. 115-134, 1994.

NEAVE, G.; VAN VUGTH. **Prometeo encadenado**. Estado y educación superior en Europa. Barcelona: Gedisa, 1994.

OLIVEIRA, I. S.; ROTHEN, J. C. Vinte anos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) no Brasil: trajetória, princípios, dilemas e tendências. **Revista Avaliação**, Campinas, Sorocaba, v. 29, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/p984HkkZqPmtT5sTBDS7mTD/>. Acesso em: 21 maio 2025.

PINTO, R. Â. B. A maioria do SINAES: impactos e desafios enquanto política de educação superior. In: COLÓQUIOS DE POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO, 4., 2023. **Anais** [...]. Sorocaba: UFSCar, 2023. p. 45-58. Tema: Avaliação e qualidade da educação no Brasil. Disponível em: <https://doity.com.br/iv-coloquios-de-politicas-e-gestao-da-educacao-184063-20221226220828/blog/anais>. Acesso em: 21 maio 2025.

RISTOFF, D. **Revisitando o Sinaes**: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Florianópolis: Insular, 2024.

SAMPAIO, H. **Ensino superior no Brasil**: o setor privado. São Paulo: Fapesp/Hucitec, 2000.

SAMPAIO, H. Privatização do ensino superior no Brasil: velhas e novas questões. In: SCHWARTZMAN, S. (org.). **A educação superior na América Latina e os desafios do século XXI**. Campinas: Editora Unicamp, 2014. p. 139-192.

SAMPAIO, H.; AMARAL, E.; CARNEIRO, A.M. Desafios para a permanência no ensino superior após a pandemia de Covid-19. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 20, 2023. Disponível em: <https://mestradoedoutoradoestacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/reeduc/article/view/10585>. Acesso em: 05 nov. 2024.

SCHWARTZMAN, S. Brazil: opportunity and crisis in higher education. **Revista Higher Education**, v. 17, p. 99-119, 1988. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF00130902>. Acesso em: 21 maio 2025.

SCHWARTZMAN, S. **América Latina**: universidades en transición. Programa Regional de Desarrollo Educativo/Organização dos Estados Americanos (OEA). EUA: OEA, 1996. Coleção Interamer.

SCHWARTZMAN, S.; SILVA FILHO, R. L.; COELHO, R. R. A. Por uma tipologia do ensino superior brasileiro: teste de conceito. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 35, p. 153-186, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2021.35101.011>. Acesso em: 21 maio 2025.

SCUDELER, M. A. *et al.* O crescimento da educação à distância: uma política pública ou uma estratégia comercial dos grupos empresariais educacionais? **Revista INTER-AÇÃO**, Goiânia, v. 49, n. 2, p. 1150-1167, 2024. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/interacao/article/view/79064>. Acesso em: 21 maio 2025.

SCUDELER, M. A.; PIRES, A.; TASSONI, E. C. M. Reitor, espécie em extinção? **Revista Trabalho, Política e Sociedade**, Seropédica, v. 8, n. 13, p. 1-18, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufrj.br/index.php/rtps/article/view/812>. Acesso em: 21 maio 2025.

SCUDELER, M. A.; TASSONI, E.C.M. A educação a distância como estratégia de captação de alunos após a redução da oferta do Fies. **Revista Avaliação**, Campinas, Sorocaba, v. 28, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/HB77JwX6yxHqGM4LR5mW9Db/?lang=pt>. Acesso em: 03 nov. 2024.

SENKEVICS, A. S; MATTIOLLI, U. M. (2019). O perfil discente das universidades federais mudou pós-Lei de Cotas? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 49, n.172. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S0100-15742019000200184&script=sci_arttext. Acesso em: 19 maio 2025.

SPAGNOLO, F. À busca do Santo Graal: a incansável procura do modelo ideal de avaliação da educação superior na Inglaterra. In: Ximenes, D. (org.). **Avaliação e Regulação da Educação Superior**: experiências e desafios. Brasília: Funadesp, 2005, p. 107-190.

THORNTON, P.; OCASIO, W. Institutional Logics. In: GREENWOOD, R. (org.). **Organizational institutionalism**. London: Sage, 2008, p. 99-129.

TROW, M. Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII. In: Forest, J. J. F.; Altbach, P.G. (eds.). **International handbooks of education**, Dordrecht, v. 18, 2007. p. 243-280. DOI: https://doi.org/10.1007/978-1-4020-4012-2_13. Acesso em: 21 maio 2025.

UNZUÉ, E.; EMILIOZZI, S. (orgs.). **Universidad y políticas públicas**. ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada. Buenos Aires: Imago Mundi, 2013.

VERHINE, R. E. Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do SINAES. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 20, n. 3, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772015000300003>. Acesso em 21 de maio de 2025.

WEBER, S. **Política de Avaliação da Educação Superior e a Lei dos Sinaes**: da concepção à regulamentação. [S.l.]: [s.n.], [s.d.].

YONAL, M. A. R. *et al.* Política de gratuidad en educación superior en Chile y garantía del derecho a la educación: tensiones y desafios. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 28, 2023. DOI: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/RNcBdx7SPZRwjyr6GhBMh3b/>. Acesso em 21 maio 2025.

Contribuições dos autores

Helena Sampaio - Concepção, fundamentação teórica, pesquisa e redação do artigo.

André Pires - Concepção, fundamentação teórica, pesquisa e redação do artigo.

Revisor por:

Thereza Sampaio

E-mail: thesampaio@uol.com.br