



Palestra Nacional

## **A MAIORIDADE DO SINAES: IMPACTOS E DESAFIOS ENQUANTO POLÍTICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR**

Rafael Ângelo Bunhi Pinto - Uniso\*

**Resumo:** O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) foi implementado em 2004 e trouxe mudanças significativas para e na educação superior, em termos de políticas públicas educacionais, propondo uma avaliação ancorada em três pilares principais: a avaliação institucional, a avaliação de cursos de graduação e a avaliação do desempenho dos estudantes. Tendo completado 18 anos de existência em 2022, alcançando sua maioria, algumas mudanças foram realizadas pelo poder executivo na estruturação e lógica do Sistema, por meio de legislações complementares, sem alterações em termos do poder legislativo. Nesse contexto, esse artigo propõe resgatar brevemente a historicidade da avaliação no país pré-implementação do SINAES, bem como analisar as mudanças ocorridas no Sistema desde a sua criação. Algumas reflexões surgem em razão do estudo proposto, principalmente após a implementação de índices, como o Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC), em um momento de forte expansão da educação superior. Em termos legais, esses índices foram instituídos com a justificativa de se acompanhar a qualidade dos cursos de graduação (em ciclos trienais) e das Instituições de Ensino Superior. Porém, muitos são os questionamentos em relação a eles, principalmente no tange à clareza de seus insumos e sua efetividade em termos de publicização de resultados e atendimento ao caráter público da avaliação preconizado pelo SINAES.

**Palavras-chave:** Políticas educacionais. Avaliação da Educação Superior. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

### **Introdução**

O presente texto foi elaborado com o objetivo de subsidiar a palestra de encerramento do “IV Colóquios de Políticas e Gestão da Educação – Avaliação e Qualidade da Educação no Brasil”.

Nos últimos anos, percebe-se que a prática da avaliação ganhou impulso no Brasil e no mundo, tanto no âmbito das organizações empresariais (relacionada aos processos produtivos, de seleção de pessoas e de certificação de qualidade, por exemplo), quanto no âmbito das questões relacionadas às práticas de formação voltadas para o ensino, para a pesquisa e para a extensão das Instituições de Ensino. Embora não tenha se originado nas

\* Doutor e Mestre em Educação pela Universidade de Sorocaba (UNISO). Coordenador e Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Sorocaba (UNISO), vinculado à linha de pesquisa Políticas, Gestão e História da Educação. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas de Educação Superior da Universidade de Sorocaba (GEPES-UNISO). Avaliador ad hoc do Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (BASIs) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP).



instituições escolares, a avaliação passou a integrar o seu cotidiano com grande ênfase, conforme aponta Dias Sobrinho (1997, p. 20):

De todas as instituições sociais e com funções públicas – a função de formação é inegavelmente pública – a universidade é talvez a mais afeita à avaliação, ainda que não necessariamente o faça de uma forma global e integrada como se propõe ser a avaliação institucional. Esta é uma modalidade relativamente recente no mundo e muito mais ainda no Brasil. Sempre se fizeram avaliações de diferentes formas nas instituições educacionais e particularmente nas universidades.

A avaliação na educação superior, em uma concepção mais contemporânea, está atrelada às questões relacionadas à responsabilidade social das Instituições de Ensino Superior, que não se restringe apenas em ações focadas na proteção do meio ambiente, na valorização do patrimônio cultural, na diversidade social, etc., mas leva em consideração o real sentido da educação superior: a formação dos estudantes, envolvendo ensino, pesquisa e extensão, e a contribuição dessa formação para o desenvolvimento da sociedade.

Nessa perspectiva, Dias Sobrinho (2005, p. 31) reforça que os sujeitos do processo avaliativo precisam ter a noção e sentir “que a avaliação tem valor, consequências e utilidade não só para a instituição, mas, sobretudo, para todos os membros da comunidade”. Quanto mais ampla e organizada a participação dos sujeitos nos processos de avaliação, maiores serão as possibilidades de se alcançarem os resultados almejados pela instituição e que impactarão no desenvolvimento da sociedade.

Dentre as características primordiais de uma avaliação participativa em um processo de política educacional, duas merecem destaque: a democracia e o processo de sensibilização. Quanto à primeira característica, Leite (2005, p. 64) destaca que a avaliação participativa, como prática de uma democracia forte na universidade, constitui parte dos elos de uma teia que articula autoconhecimento, auto legislação e novas práticas de convivência cidadã com a qual os sujeitos experimentam fazer o livre jogo da decisão. Já quanto à segunda característica, a sensibilização das comunidades interna e externa é fator primordial para ampliar o engajamento na participação e no processo de avaliação institucional. A autora ainda afirma que o processo de sensibilização permite que ocorra a formulação de interesses dos participantes, a persuasão e o estabelecimento de uma agenda política.

Há que se destacar também, enquanto política educacional, o relacionamento entre avaliação e regulação, destacando que esta última servirá como mecanismo de controle do Estado, de forma que assegure as condições de existência de um sistema de educação de boa qualidade, a fim de que seja consolidado como um serviço público. Porém, essa função dada à avaliação não pode se esgotar em si mesma, devendo se articular com a função de avaliação educativa

que, “para além do mero controle, se desenvolve como prática social voltada à produção da qualidade das instituições e da emancipação social” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 42).

Com base nessas concepções de avaliação e suas possíveis inter-relações com a consolidação de políticas educacionais de Estado, este artigo propõe resgatar brevemente a historicidade da avaliação no país pré-implementação do SINAES, bem como analisar as mudanças ocorridas no Sistema desde a sua criação. Esse estudo se faz necessário principalmente para verificar se a essência do SINAES foi mantida após as mudanças realizadas ao longo dos seus mais de 18 anos de existência.

### **Breve contextualização histórica sobre as experiências em avaliação do Brasil pré-SINAES**

Em nosso país, as primeiras experiências referentes à avaliação da educação superior são implementadas de forma mais concreta a partir de 1976, com ênfase na pós-graduação, por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Pós-Graduação, elaborado e executado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Nessa época, os processos avaliativos eram realizados por pares, indicados pela comunidade acadêmica e científica, com critérios que caracterizam o desempenho dos cursos de mestrado e de doutorado do Brasil, com periodicidade anual. De acordo com Leite (2005), esses processos avaliativos serviram de inspiração para outras experiências e sistemáticas que se desenvolveram, no país, nos anos posteriores.

Na década de 1980, os movimentos a favor da avaliação aconteceram, principalmente, em razão das discussões referentes à qualidade dos cursos de graduação, da necessidade de revalorização dos títulos de mestrado e doutorado que vinham sendo outorgados pelas Instituições de Ensino Superior, e da necessidade de prestação de contas dos recursos públicos que eram empregados nas universidades federais (MENEGHEL; LAMAR, 2001, p. 20; DIAS SOBRINHO, 2003, p. 72; LIMA, 2005, p. 85). Um dos setores que exerciam maior pressão no que se refere à prestação de contas para a sociedade era a mídia.

Três momentos marcam a década de 1980 nas ações voltadas para a avaliação. O primeiro, em 1983, se deu com a criação do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), o qual se ancorou em questionários enviados à comunidade acadêmica das Instituições de Ensino Superior (IES), focando em dois aspectos principais: a gestão e a produção e difusão do conhecimento. Ainda, como seu próprio nome frisava, o Programa buscava analisar os impactos da Reforma Universitária de 1968 no país, por meio de processos de diagnósticos e levantamento de dados sobre a educação superior do Brasil.



O segundo momento, em 1985, se inicia com a criação do Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (GERES), também conhecido como “Comissão de Notáveis”, que produz o Relatório *Uma nova política para a educação superior*. Esse Relatório 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. Com essa proposta, as Instituições que alcançassem os melhores “resultados” nas avaliações teriam prioridade na distribuição desses recursos.

Por fim, o terceiro ponto marcante ocorre em 1988, com a promulgação da nova Constituição da República Federativa do Brasil, a qual inclui, no inciso II do Art. 209, que o ensino será livre para a iniciativa privada, mediante autorização e avaliação de qualidade por parte do Poder Público (BRASIL, 1988).

Essas experiências em 1970 e em 1980 fizeram com que a avaliação ganhasse maior visibilidade em 1990. Nesse sentido, em dezembro de 1993, foi criado o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), que teve sua base conceitual elaborada pela Coordenação Geral de Análise e Avaliação Institucional, da Secretaria da Educação Superior (SESu), e pela Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras.

O PAIUB foi um programa voluntário e tinha como premissa uma avaliação com caráter público, contando com financiamento do governo federal para a elaboração dos projetos de avaliação por parte das IES. Em um primeiro momento, esse financiamento ficou disponível apenas para as universidades públicas federais e estaduais, posteriormente se estendendo às comunitárias e às confessionais. Nos três primeiros anos de sua existência, o Programa contou com a adesão de 94 instituições, sendo 30 federais, 22 estaduais, 07 municipais, 07 comunitárias, 14 comunitárias/confessionais e 06 particulares, tendo essas últimas financiado seus próprios projetos (SANT’ANNA; VERAS, 1997, p. 53).

De acordo com Pinto (2007), o PAIUB previa três fases centrais de avaliação, a saber: 1) *avaliação interna da instituição*, realizada por sua comunidade acadêmica; 2) *avaliação externa da instituição*, realizada por especialistas das diversas áreas do conhecimento e/ou representantes de organizações, de entidades e de associações da comunidade externa, como sindicatos, egressos e órgão de regulamentação profissional, convidados pela própria instituição; 3) *reavaliação*, cujo objetivo principal era discutir os resultados apresentados nas fases anteriores e estabelecer metas para a qualidade institucional, bem como de seus cursos e programas.

A avaliação desenvolvida no âmbito do PAIUB foi considerada como sendo de natureza: 1) *institucional*, tendo em vista que se assentava no processo de olhar a Universidade como um todo, incluindo sua relação com as comunidades interna e externa; 2) *formativa*, mais visível quando se analisa o caráter interno da avaliação, centrado em seu processo, objetivando a melhoria da qualidade institucional; 3) *somativa*, tendo em vista que buscou, também, em alguns momentos, quantificar ou determinar os diversos níveis da eficácia de seu objeto; 4) *participativa*, pois além da comunidade acadêmica, incentivava a participação da sociedade local e de ex-alunos para uma constante reflexão, autocrítica e corresponsabilidade no desenvolvimento institucional interno e externo, principalmente no que se refere à contribuição da instituição à sociedade em que está inserida (PINTO, 2007).

A partir de 1995, com a promulgação da Lei Nº 9.131, de 24 de novembro, a avaliação começa a se atrelar cada vez mais aos processos de regulação, passando a reger o funcionamento das IES e dos cursos de graduação no país. Isso fica claro quando se observa que essa Lei determinou que o Ministério da Educação (MEC) realizasse avaliações periódicas das instituições de educação superior e dos cursos de graduação. Esse aspecto se fortalece ainda mais em 1996, com a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), por meio da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro.

Com isso, o Ministério da Educação passou a exercer, mais fortemente, a avaliação como controle e instrumentalização de suas políticas. Esses procedimentos de avaliação adotados pelo MEC acabaram entrando em conflito com os procedimentos participativos, previstos no PAIUB.

Os novos procedimentos avaliativos implementados a partir de então, destacam, de forma ainda mais transparente, o papel do Ministério da Educação como órgão avaliador do ensino superior, por meio do Exame Nacional de Cursos (ENC), também conhecido como Provão, e da Avaliação das Condições de Oferta (ACO), que mais tarde passou a denominar-se Avaliação das Condições de Ensino (ACE). Tanto o ENC/Provão quanto a ACO/ACE se aproximavam de propostas surgidas anteriormente e que constavam do Relatório do GERES. Com isso, há um enfraquecimento do PAIUB, a partir de 1996, com o corte do financiamento por parte do governo federal<sup>1</sup>. Assim, de 1996 a 2003, acabou prevalecendo a avaliação externa, obrigatória, desenvolvida e controlada pelo Ministério da Educação, com a ideia de fiscalizar a qualidade de ensino superior oferecido por meio de seus instrumentos recém-criados, descritos a seguir.

<sup>1</sup> Vale destacar que, mesmo com o enfraquecimento do PAIUB e o corte de financiamento, muitas IES, públicas, privadas e comunitárias, mantiveram seus processos de avaliação interna pautados nesse Programa.



O Exame Nacional de Cursos (Provão) era obrigatório para todos os alunos formandos de cursos escolhidos pelo Ministério da Educação, a cada ano, tendo como objetivo medir as competências e habilidades e o nível de aprendizagem realizada e alcançada pelos estudantes, em cada curso, a fim de se ter um panorama global do curso avaliado, e não, especificamente, do aluno que realizava a prova. Durante muito tempo, tornou-se o principal instrumento de avaliação utilizado para aferir o sistema de educação superior no país, principalmente pela imprensa, a qual nunca deixou de divulgar os resultados do exame por meio de *rankings*. Os conceitos dos cursos eram divulgados em uma escala de A a E, sendo A e B considerados conceitos positivos, C conceito intermediário e D e E considerados conceitos negativos.

A Avaliação das Condições de Oferta/Ensino tinha como objetivo principal verificar, *in loco*, por comissão de especialistas designada pelo MEC, a qualidade dos cursos de graduação, focadas em três dimensões: a organização didático-pedagógica, o corpo docente e a infraestrutura. Esses processos avaliativos cumpriam, dessa forma, a questão da regulação da avaliação, ou seja, os processos que se desencadeavam nos atos autorizativos de um curso (autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento). Ao final de cada avaliação, a comissão de especialistas atribuía conceitos para cada uma das dimensões avaliadas, bem como um conceito final para o curso, com base nos seguintes critérios: Condições Muito Boas (CMB), Condições Boas (CB), Condições Regulares (CR) e Condições Insuficientes (CI).

Pela lógica definida no Ministério da Educação, cursos que obtivessem conceitos “D” e “E” em três edições consecutivas do Provão ou CI na Avaliação de Condições de Oferta/Ensino, deveriam passar por nova avaliação ou serem fechados, tendo em vista que esses não tinham alcançado os padrões mínimos de qualidade desejados. No entanto, durante todo o tempo em que essa sistemática esteve em vigência, nenhum curso enquadrado nesses critérios foi desativado pelo MEC.

Ao tratar desses procedimentos de avaliação utilizados pelo MEC, Dias Sobrinho (2003, p. 75) destaca que:

[...] o ‘Exame Nacional de Cursos’ e a ‘Análise das Condições de Oferta’, depois ‘Análise das Condições de Ensino (ACE)’, já propostos no relatório do Geres dez anos antes, constituem o núcleo do modelo de avaliação representativo dessa lógica da eficiência e do atrelamento da educação ao projeto econômico neoliberal.

Tanto o Exame Nacional de Cursos, quanto a Avaliação das Condições de Oferta/Ensino, permaneceram, como instrumentos de avaliação, até o ano de 2003, quando Luiz Inácio Lula

da Silva assume a Presidência da República. Em seu Plano de Governo, o então candidato trazia, dentre as propostas para a educação superior:

Proposta 12:

Rever o atual sistema de avaliação que inclui o Exame Nacional de Cursos – ENC ou Provão – e implantar um sistema nacional de avaliação institucional a partir, entre outras, da experiência do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) (RISTOFF e GIOLO, 2006, p. 194).

### **SINAES: da origem à *maioridade***

Logo no início do novo governo, foi criada a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA), presidida pelo Professor Doutor José Dias Sobrinho, que após quatro meses de estudo e debates com a comunidade acadêmica e científica, bem como com representantes de vários órgãos e associações vinculadas à educação superior, apresentou o documento “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES: Bases para uma Nova Proposta da Educação Superior”.

A proposta original da CEA previa, para o SINAES, quatro pilares de avaliação, de caráter qualitativo e quantitativo, mantendo-se a ótica de vínculo da avaliação com a regulação: 1) *autoavaliação institucional*, realizada de forma permanente e com apresentação trienal dos resultados; 2) *avaliação institucional externa*, realizada por uma comissão de avaliadores, *in loco*, com o objetivo de avaliar a instituição como um todo; 3) Avaliação das Condições de Ensino, realizada também com o objetivo de avaliar um curso, nos casos em que uma comissão achar necessária uma verificação *in loco*; 4) *Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área – PAIDEIA*, que, em substituição ao Provão, estabelecia uma avaliação em quatro grandes áreas (Ciências Humanas, Exatas, Tecnológicas e Biológicas e da Saúde), abordando conhecimentos específicos do curso e outros de formação geral. Essa avaliação deveria ser aplicada aos alunos do final do primeiro ano e, também, do último ano do curso, selecionados por amostragem (LIMA, 2005, p. 90).

A CEA também propôs a criação da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), como órgão coordenador e supervisor do SINAES, a qual deveria ser composta por 12 membros, escolhidos dentre aqueles reconhecidos nacional e internacionalmente como especialistas na área de avaliação da educação superior.

Após entrega do Relatório Final dos trabalhos da Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA), o então Ministro da Educação, Cristovam Buarque, apresentou um segundo documento, denominado “Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior – SINAPES”, o qual foi instituído por meio da Medida Provisória Nº 147, de 15 de dezembro de 2003. O SINAPES criava o Índice de Desenvolvimento do Ensino Superior (IDES), composto por quatro pilares que permitiriam a criação de vários indicadores: 1) o



processo de ensino e a avaliação do corpo docente; 2) o processo de aprendizagem, com o Exame Nacional de Avaliação de Desempenho dos Estudantes (ENADE), em substituição ao provão e à sigla PAIDEIA; 3) a capacidade institucional, utilizando-se de dados obtidos por meio da Avaliação das Condições de Ensino (ACE); 4) a responsabilidade do curso, verificando sua contribuição para a sociedade.

Após a substituição de Cristovam Buarque por Tarso Genro no Ministério da Educação, uma terceira proposta é apresentada à sociedade, envolvendo características das duas propostas apresentadas anteriormente. Essa terceira proposta resultou na Lei Nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

O SINAES, enquanto sistema integrado de avaliação, primava pelo caráter formativo e público da avaliação, bem como pelo respeito à diversidade e valorização da responsabilidade social de instituições (universidades, centros universitários, faculdades isoladas, etc.), buscando uma integração entre instrumentos que abordem aspectos quantitativos e qualitativos relacionados três pilares: 1) a avaliação institucional; 2) a avaliação de cursos; e 3) a avaliação do desempenho dos estudantes.

Em todos os pilares da avaliação proposta pelo SINAES (avaliação institucional, avaliação de cursos de graduação e ENADE), os resultados são aplicados por meio de conceitos, ordenados em uma escala com cinco níveis (sendo cinco, o maior conceito, e um, o menor), a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

Quanto ao primeiro pilar, a avaliação institucional deve ser realizada por meio: 1) da autoavaliação, a qual deve ser coordenada e conduzida pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), instituída no âmbito de cada Instituição, contando com membros da comunidade acadêmica e da sociedade civil organizada; e 2) da avaliação externa *in loco*, realizada por comissão de avaliadores designada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP), seguindo os princípios delineados pela CONAES.

A avaliação institucional, interna e externa, deve estar embasada em dez dimensões, a saber: 1) a missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); 2) as políticas para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão; 3) a responsabilidade social da instituição; 4) a comunicação com a sociedade; 5) as políticas de pessoal e as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo; 6) a organização e gestão da instituição; 7) a infraestrutura física; 8) a planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional; 9) as políticas de atendimento aos estudantes; e 10) a sustentabilidade financeira (BRASIL, 2004). Em 2014, essas dimensões foram reorganizadas em cinco eixos: 1) Planejamento e Avaliação Institucional (englobando a dimensão 8); 2) Desenvolvimento Institucional (englobando as dimensões 1 e 3); 3) Políticas Acadêmicas



(englobando as dimensões 2, 4 e 9); 4) Políticas de Gestão (englobando as dimensões 5, 6 e 10); e 5) Infraestrutura (englobando a dimensão 7).

No que tange ao pilar referente ao desempenho do discente, o SINAES instituiu o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). Em substituição ao ENC/Provão, esse Exame tem por objetivo avaliar o desempenho dos estudantes dos cursos de graduação em relação aos conteúdos previstos nas Diretrizes Curriculares Nacionais (instituídas pelo Conselho Nacional de Educação), verificando, também, as competências e habilidades dos estudantes em relação à compreensão de assuntos de conhecimento geral, exteriores ao âmbito específico do curso avaliado, ligados às realidades brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento. Assim, a prova do ENADE, além de conteúdos específicos voltados para a carreira dos estudantes, também busca avaliar conteúdos de conhecimento geral.

A avaliação do ENADE é aplicada aos cursos sugeridos pela CONAES e determinados pelo MEC, em uma periodicidade trienal (para cada curso), por meio de ciclos avaliativos que definem os grupos de cursos a serem avaliados a cada três anos. Quando da sua criação, o ENADE era realizado pelos estudantes ingressantes e concluintes de cada curso, os quais eram selecionados pelo MEC por meio de procedimentos de amostragem. Com o passar dos anos, no entanto, duas mudanças significativas ocorreram no ENADE: a primeira, é que o Exame deixou de ser feito por meio de amostragem, devendo todos os estudantes inscritos realizarem a prova para ficarem em situação regular perante o MEC; a segunda, é que os estudantes ingressantes deixaram de fazer a prova, sendo considerada a nota do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) para o cálculo do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD), que determina o quanto de conhecimento um determinado curso “agregou” ao aluno, ou seja, o IDD considera a trajetória do curso, traçando uma linha de desempenho que o ingressante deve ter quando estiver concluindo o curso. Em outras palavras, o valor agregado, conforme Brito e Limana (2005, p. 16), pode ser entendido como “a contribuição da escola ao aluno”.

Por fim, o pilar referente à Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG) objetiva a verificação *in loco*, por especialistas designados pelo INEP, das condições de ensino oferecidas aos estudantes, por meio de um instrumento de avaliação elaborado pela CONAES e pelo INEP, contemplando três dimensões: 1) A organização didático-pedagógica do curso; 2) O corpo docente e tutorial; e 3) A infraestrutura. Esses instrumentos de avaliação se relacionam, inclusive, aos atos regulatórios do MEC para autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

Desde a criação do SINAES, os instrumentos de avaliação de cursos de graduação, tanto para a modalidade presencial quanto para a modalidade educação à distância (EaD), já



passaram por diversas alterações, especificamente nos anos de 2006, 2008, 2010, 2012, 2015 e 2017. A mudança mais substancial, no entanto, se deu a partir de 2017, quando os instrumentos de avaliação passaram a analisar atributos muito mais qualitativos (e, por muitas vezes, subjetivos) do que quantitativos (mais objetivos), mantendo, no entanto, as três dimensões objeto da avaliação.

Um fato marcante no que tange à avaliação dos cursos de graduação e de Instituições de Ensino Superior se dá a partir de 2021, quando, em razão da pandemia de Covid-19, o INEP inicia o processo de “avaliação virtual *in loco*”. Por meio desse mecanismo, todos os procedimentos da avaliação passam a ser realizados em sala segura de reunião, via videoconferência, e a disponibilização de documentos comprobatórios da avaliação se dá por meio de drive institucional em nuvem.

Por fim, é importante ressaltar que em 2008 o Ministério da Educação criou dois indicadores resultantes, principalmente, dos insumos gerados pelos instrumentos de avaliação e de informação existentes no país, a saber: o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC).

O CPC, divulgado anualmente, junto aos resultados do ENADE, é um elemento de referência nos processos de avaliação para subsidiar a renovação de reconhecimento de cursos de graduação. A composição do CPC leva em consideração insumos obtidos: i) no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (nota dos concluintes, com peso de 20%, e nota do IDD, com peso de 35%); ii) no Questionário do Estudante do ENADE (impressões dos estudantes sobre a infraestrutura do curso, com peso de 5%, sobre a organização didático-pedagógica, com peso de 7,5%, e sobre as oportunidades de ampliação de formação, com peso de 2,5%); e iii) na coleta dos dados referentes ao corpo docente vinculado ao curso, informadas pelas Instituições no Censo da Educação Superior (doutores, com peso de 15%, mestres, com peso de 7,5%, e regime de trabalho de tempo parcial ou integral, com peso de 7,5%).

Os resultados do CPC são divulgados levando-se em consideração valores contínuos, que vão de 0 a 500, e em faixas, de 1 a 5. De maneira geral, salvo especificidades que podem ser estabelecidas anualmente por normativas do MEC, cursos com CPC 3, 4 ou 5 têm seus atos de renovação de reconhecimento garantidos pelo Ministério de Educação, sem necessidade de avaliação *in loco*. Já cursos com CPC 1 ou 2, considerados insatisfatórios, ou sem conceito (SC), têm o processo de renovação de reconhecimento aberto de ofício pelo MEC e passam, obrigatoriamente, por avaliação *in loco*, a qual vai confirmar ou alterar o conceito do curso.

Por sua vez, o IGC também é divulgado anualmente pelo Ministério da Educação e considera, em sua composição, a média ponderada dos conceitos dos cursos de graduação e dos

programas de pós-graduação *stricto sensu* de cada Instituição. No caso dos cursos de graduação, leva-se em consideração os resultados dos CPCs e, dos programas de pós-graduação, leva-se em consideração as notas obtidas na avaliação quadrienal da CAPES.

Os resultados do IGC também são divulgados levando-se em consideração valores contínuos, que vão de 0 a 500, e em faixas, de 1 a 5. Instituições com IGC superior a 3 têm mantidos seus atos de credenciamento ou reconhecimentos. Já as Instituições com IGC 1 ou 2 têm seus processos de reconhecimentos abertos de ofício pelo MEC e passam, obrigatoriamente, por avaliação *in loco*, a qual vai confirmar ou alterar esse conceito.

### Considerações finais: um convite à reflexão

O SINAES foi criado em consonância com o previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e, também, na Lei Nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que instituiu o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) pós LDB, o qual frisou, em seu Art. 4º, que a União deveria instituir o Sistema Nacional de Avaliação.

Dentre as finalidades do Sistema de Avaliação da Educação Superior brasileiro, destaca-se:

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

Com base nas premissas dessa política educacional, pode-se considerar que o SINAES foi concebido como: i) um **Sistema**, pois em sua gênese busca: a) integrar os instrumentos de avaliação; b) integrar os instrumentos de avaliação aos de Informação, como o Censo da Educação Superior e o Cadastro de Instituições de Ensino Superior; c) integrar os espaços de avaliação no MEC; d) integrar a autoavaliação à avaliação externa; e) articular, sem confundir, avaliação e regulação; e f) propiciar coerência entre avaliação e os objetivos e a política para a educação superior; ii) **Nacional**, pois valoriza o regime de colaboração entre o Sistema Federal e os Sistemas Estaduais de Ensino, buscando envolver todas as Instituições de Ensino Superior do país; iii) **de Avaliação**, tendo em vista que essa atividade complexa é um processo sistemático de identificação de mérito e valor, que envolve múltiplos instrumentos e diferentes momentos e agentes; e iv) **da Educação Superior**, que é mais amplo que ensino, transcendendo a lógica do desempenho e rendimento, buscando os significados mais amplos da formação e pondo em questão o real significado de responsabilidade social das IES.



Desde sua implementação até os dias atuais, mesmo buscando manter a essência do Sistema, uma série de alterações ocorreram, principalmente, nos instrumentos de avaliação delineados tanto para a avaliação externa das Instituições, quanto para a avaliação *in loco* de seus cursos de graduação, conforme exposto ao longo desse artigo.

Tomando por base os apontamentos aqui colocados, após 18 anos de sua criação, reflexões sobre o papel do SINAES e sua contribuição para a melhoria da qualidade da educação superior no país se fazem necessárias, principalmente após a implementação de índices, como o CPC e o IGC, em um momento de forte expansão da educação superior. Em termos legais, esses índices foram instituídos com a justificativa de se acompanhar a qualidade dos cursos de graduação (em ciclos trienais) e das Instituições de Ensino Superior. Porém, muitos são os questionamentos em relação a eles, principalmente no tange à clareza de seus insumos e sua efetividade em termos de publicização de resultados e atendimento ao caráter público da avaliação preconizado pelo SINAES. A ausência de maior transparência, inclusive, faz parte de relatório recentemente publicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), após realização de auditoria, o qual aponta, dentre outros aspectos, diversas inconsistências nos processos de regulação, supervisão e avaliação dos cursos pelo Ministério da Educação.

## Referências

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

BRASIL. Ministério da Educação. *Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 abr. 2004.

BRITO, M. R. F. de; LIMANA, A. O modelo de avaliação dinâmica e o desenvolvimento de competências: algumas considerações a respeito do ENADE. *Avaliação: Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*. Campinas, SP, v. 10, n. 2, p. 9-32, jun. 2005.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação institucional: integração e ação integradora. *Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior*, Campinas, SP, v. 2, n. 2, p. 19-29, jun. 1997.

DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez, 2003.

DIAS SOBRINHO, J. *Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?* São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

LEITE, D. *Reformas universitárias: avaliação institucional participativa*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

LIMA, M. A. M. A avaliação no contexto histórico brasileiro recente da educação superior. *Avaliação: Revista da Rede de Avaliação da Educação Superior*, Campinas, SP, v. 10, n. 2, p. 83-95, jun. 2005.

MENEGHEL, S. M.; LAMAR, A. R. Avaliação como construção social: reflexões sobre as políticas de avaliação da educação no Brasil. *Avaliação: Revista da Rede de Avaliação da Educação Superior*, Campinas, SP, v. 6, n. 4, p. 17-26, dez. 2001.



PINTO, R. Â. B. *A universidade comunitária e a busca de seu autoconhecimento por meio da avaliação institucional: o caso das universidades comunitárias gaúchas*. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade de Sorocaba. Sorocaba (SP), 123 p. 2017.

RISTOFF, D.; GIOLO, J. O Sinaes como Sistema. *Revista Brasileira de Pós-Graduação (RBPG)*, Brasília, v. 3, n. 6, 2006.

SANT'ANNA, H. H. N.; VERAS, N. F. M. O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB): caminhos percorridos e perspectivas futuras. *Avaliação: Revista da Rede de Avaliação da Educação Superior*, Campinas, SP, v. 2, n. 1, p. 53-59, mar. 1997.

