

# **Expansão da educação superior no Brasil e avaliação institucional: um estudo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) na “Revista Avaliação”**

## *Expansion of higher education in Brazil and institutional evaluation: a study of the National Assessment of Higher Education (SINAES) in the “Revista Avaliação”*

José Carlos Rothen\*

Gladys Beatriz Barreyro\*\*

\* Doutor em Educação. Professor Adjunto do Departamento de Educação da Universidade Federal de São Carlos (UFS-Car). Participa do projeto de pesquisa “Políticas de Avaliação e Expansão da Educação Superior no Brasil pós-LDB/1996” coordenado por Maria das Graças Medeiros Tavares (apoio CNPq). E-mail: jcr3219@yahoo.com.br.

\*\* Doutora em Educação. Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo (USP). Desenvolveu a pesquisa “Avaliação da educação superior: concepções e atores, com apoio da FAPESP. Participa do projeto de pesquisa “Políticas de Avaliação e Expansão da Educação Superior no Brasil pós-LDB/1996”. E-mail: gladysb@usp.br.

### **Resumo**

No contexto da Reforma do Estado promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, ocorreu forte expansão da educação superior via iniciativa privada. O Exame Nacional de Cursos (Provão) foi concebido como mecanismo do controle da qualidade dos cursos de graduação via mercado. No governo Lula, criou-se o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) que, na sua proposta original, afastar-se-ia da concepção do Provão, mas que, na sua implantação, acabou por criar mecanismo que o reforçou. O artigo resgata o posicionamento dos formuladores do SINAES sobre o seu processo de implantação e, como fonte, utiliza-se dos artigos publicados na Revista Avaliação, entre os anos de 2003 e 2010.

### **Palavras-chave**

Expansão e avaliação da educação superior. SINAES. Revista Avaliação.

## Abstract

In the context of State reform promoted by the Fernando Henrique Cardoso's administration, there was expansion of higher education via private sector. The National Course Examination (Provão) is designed as a mechanism of quality control of undergraduate courses through the market. In the Lula's Administration was created the National System of Higher Education Assessment (SINAES) which, in its original proposal, would depart from the conception of the Provão. Recently, the new mechanisms created rescue that conception. The paper considers the positioning of the designers of SINAES about your deployment process, based on papers published in *Revista Avaliação*, between 2003- 2010.

## Key-word

Expansion and higher education assessment SINAES. *Revista Avaliação*.

## Introdução

A discussão sobre a avaliação da educação superior iniciou-se na década de 1980 como um tópico no debate sobre o modelo de educação superior que o país deveria adotar e de crítica ao modelo de universidade de pesquisa da reforma universitária de 1968. Assim, protoideias acerca de avaliação são desenvolvidas pelo PARU (Programa de Avaliação da Reforma Universitária – 1983), pela “Comissão de Notáveis” (Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior – 1985) e pelo GERES (Grupo Executivo de Reformulação do Ensino Superior – 1986). Nesses antecedentes, a avaliação não era o foco principal, mas um elemento da política (BARREYRO; ROTHEN, 2008). Em 1993, iniciaria a primeira política de avaliação: o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB – 1993).

A Reforma do Estado promovida no governo do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) implicou uma reforma da educação su-

perior brasileira iniciada antes mesmo da sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). É marco inicial dessa reforma a substituição do Conselho Federal de Educação (CFE) pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e a institucionalização do Exame Nacional de Cursos (Provão), em 1995. Com a LDB, em 1996, e a legislação correlata, iniciou-se a expansão das vagas da educação superior, com a flexibilização das exigências legais. Isto permitiu o crescimento pelo setor privado e, nessa estratégia, o Provão teve papel de regulador estatal pela via da concorrência das instituições privadas. Coerente com a visão proposta na Reforma do Estado, compreendia-se que as exigências do mercado consumidor garantiriam a qualidade da educação e que os resultados do Provão teriam o papel principal de nortear as escolhas educacionais.

A avaliação, nesse contexto, tem papel importante na expansão da educação superior via iniciativa privada, a saber, o de controlar a qualidade dos cursos oferecidos pelas Instituições. A avaliação toma notoriedade na imprensa a partir do momento

em que se vincula a avaliação à expansão da educação superior.

No período pós-LDB, demarcamos três momentos nas políticas de avaliação

1) de 1996 a 2002, a implantação do Exame Nacional de Cursos como mecanismos de regulação da educação superior;

2) de 2003 a 2007, a elaboração e a implantação do SINAES, período caracterizado pelo embate entre a visão baseada na avaliação formativa e na participação, e a visão regulatória da avaliação;

3) de 2008 a 2010, a retomada e a consolidação da avaliação como regulação da educação superior com a criação de índices.

Com o objetivo de compreender a vinculação da avaliação da educação superior com a expansão desse nível de ensino, neste texto será apresentado o resultado da investigação sobre as concepções dos atores sociais vinculados à Revista Avaliação, os quais participaram efetivamente do embate na constituição do SINAES. Na pesquisa, tomaram-se para investigação os artigos publicados entre 2003 e julho de 2010, que apresentavam pelo menos um dos seguintes descritores (palavras-chave): “SINAES”, “ENADE”, “auto-avaliação institucional”, “Comissão Própria de Avaliação”.

## 1 A Revista Avaliação

A Revista Avaliação foi criada, em 1996, junto com a Rede de Avaliação Institucional da Universidade Brasileira (RAIES) por membros da Comissão Nacional de Avaliação do Ministério da Educação do

Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), como reação à implantação do Provão e o paulatino esvazio do PAIUB. Nos objetivos expressos, além de ser um instrumento de resistência e defesa do PAIUB, propõe-se a construção do campo teórico da avaliação da educação superior.

Desde então, circulou regularmente, sendo publicados dois números no ano de 1996 e, a partir desse momento e até o último número de 2006, circulou com frequência trimestral. A revista era publicada pela Universidade Estadual de Campinas, mas, a partir de 2007, passou a sê-lo pela Universidade de Sorocaba. Desde 2008, tornou-se quadrimestral. O seu editor, desde 1996, é José Dias Sobrinho<sup>1</sup> (SANTANA, 2009; ROTHEN; BARREYRO, 2010).

Alguns de seus fundadores<sup>2</sup> participaram da Comissão Especial de Avaliação – criada em 2003 na gestão de Cristóvam Buarque no Ministério da Educação – que elaborou a proposta para uma política de avaliação da educação superior, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior- SINAES. Essa proposta constituiu parcialmente o SINAES, institucionalizado pela Lei 10.861 de 2004.

---

<sup>1</sup> Com exceção do número 8 (v.3, n.2, jun. 1998) editado por Denise Leite.

<sup>2</sup> José Dias Sobrinho (presidente) Dilvo Ristoff, Isaura Belloni e Maria Amélia Sabbag Zainko. Também, Hêlgio Trindade quem editou o caderno CIPEDES, como uma separata da Revista Avaliação.

## 2 O SINAES

No programa de governo, nas eleições de 2002, do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, propunha-se a criação de um sistema de avaliação que tivesse como referência os princípios fundadores do PAIUB. Em abril de 2003, foi instalada a Comissão Especial de Avaliação (CEA) para elaborar uma proposta de mudança. Durante o trabalho da Comissão, ocorreram embates entre membros do governo Lula sobre o papel da avaliação. A polarização das discussões teve, de um lado, defensores da avaliação como controle e manutenção do Provão; de outro, uma proposta vinculada aos princípios do PAIUB. (BARREYRO; ROTHEN, 2006)

Em 15 de dezembro de 2003, ainda na gestão Cristóvam Buarque no Ministério da Educação, foi editada a Medida Provisória 147 instituindo o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso da Educação Superior (Sinapes). Na elaboração do conteúdo da Medida Provisória, a proposta da Comissão Especial de Avaliação foi desconsiderada. Após a reforma ministerial promovida no início de 2004, na qual Tarso Genro assumiu o Ministério da Educação, o conteúdo da Medida Provisória foi alterado no Congresso Nacional, aproximando-se parcialmente dos princípios defendidos pela CEA.

Com a sanção da lei 10.861/2004 foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que instaura a realização de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho

acadêmico de seus estudantes (art. 1). Essas avaliações podem ser realizadas independentemente e, a cada uma delas, é atribuído um conceito numa escala com cinco níveis. (art. 3, § 3).

A avaliação das instituições inclui a autoavaliação institucional, e a avaliação externa está orientada por 10 dimensões. Para a realização das autoavaliações, foi criada, em cada instituição de ensino superior (IES), uma Comissão Própria de Avaliação (CPA) que organiza o processo de autoavaliação baseado na participação e na avaliação formativa.

A avaliação externa das instituições é realizada "in loco" por comissões de especialistas designados pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e Pesquisas "Anísio Teixeira" (INEP).

Já a avaliação dos cursos tem finalidade regulatória para os procedimentos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento. Cada curso declara suas informações em um formulário eletrônico acerca de sua infraestrutura, corpo docente e projeto pedagógico do curso. É complementada por visitas de especialistas.

O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) consiste na aplicação de uma prova em larga escala cujo objetivo é verificar os conhecimentos dos alunos acerca dos conteúdos programáticos, competências e habilidades adquiridas. É complementada com um questionário socioeconômico preenchido pelos alunos. O ENADE foi aplicado, entre os anos de 2005 e de 2008, a uma amostra de alunos do primeiro e do último ano

dos cursos avaliados a cada ano; desde 2009 é censitário. Os mesmos cursos são reavaliados a cada triênio. As provas constam de um componente geral que é igual para os alunos de todos os cursos que são avaliados a cada ano, e de componente específico de cada curso. Essas características do ENADE o diferenciam do Provão. O fato de a prova ser aplicada aos iniciantes e aos concluintes devia-se à intenção de poder medir o valor agregado pelo curso.

Com as atribuições legais de coordenar e supervisionar, foi instituído um órgão colegiado denominado Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES (Lei 10.861 art. 6º). A realização das avaliações continuou como atribuição do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

A implantação do SINAES foi marcada por embate nos bastidores do governo Lula entre duas concepções de avaliação: a vinculada com as ideias do PAIUB e a visão regulatória presente no Provão. Em 2008, o Ministério da Educação criou o Índice Geral de Cursos da Instituição e o Conceito Preliminar de Cursos, composto pelos resultados do ENADE, pela titulação do corpo docente e pelas respostas dos alunos ao questionário socioeconômico do ENADE acerca do projeto pedagógico do curso e da infraestrutura institucional. Esses índices subsidiam processos de supervisão do sistema (ROTHEN; BARREYRO, 2009).

### **3 A avaliação em Revista**

No levantamento dos artigos publicados na revista, foram encontrados 40 textos que, em linhas gerais, fazem referência ao SINAES. Na localização dos artigos utilizaram-se os seguintes descritores “SINAES”, “ENADE”, “autoavaliação institucional”, “Comissão Própria de Avaliação”. É interessante notar que, apesar de todos os descritores fazerem referência a termos ligados ao SINAES, não se encontrou em todos os artigos este termo. Fato que é indicativo de que os pesquisadores nem sempre vinculam o ENADE, por exemplo, ao SINAES, apesar de, na legislação, ele fazer parte do novo Sistema de Avaliação.

Os textos foram classificados em duas grandes categorias: 1) Política de avaliação, considerando o SINAES desde a perspectiva de uma nova política criada e os textos centram-se em: a) apresentação do SINAES, b) análise do processo de sua elaboração, c) explicar e/ou analisar as mudanças ocorridas com o ENADE e a criação de Índices (IGC e CPC); 2) implantação do SINAES, este aspecto desenvolve: a) estudos sobre autoavaliação, em que são apresentados estudos de caso de instituições, b) aspectos das Comissões Próprias de Avaliação c) estudos que analisam resultados do ENADE segundo diferentes perspectivas, d) trabalhos centrados nos instrumentos de avaliação externa.

### 3.1 Política de avaliação

Os principais artigos publicados na Revista Avaliação têm afinidade teórico/ideológica com os princípios adotados na proposta elaborada pela Comissão Especial de Avaliação. O “tom” dos artigos se altera, conforme a política de avaliação se delinea. No primeiro momento, enquanto há embate entre a visão emancipatória da avaliação com a regulatória, os artigos da Revista predominantemente enfatizam os princípios da proposta original do SINAES. A partir de 2008, com a criação de Índices baseados principalmente nos resultados do ENADE, com a finalidade de regular o sistema da mesma maneira como se pretendia na época do Provão, a tônica dos artigos muda e passa a ser severamente crítica às políticas governamentais.

#### 3.1.1 Apresentação da proposta

Entre 2003 e 2005 – período da elaboração da proposta, da sanção da lei e dos primeiros passos do SINAES – encontram-se na Revista artigos que apresentam a nova sistemática de avaliação no viés da visão do PAIUB. Seguindo a tradição da Revista – de constituir-se um “ponto de encontro” dos atores sociais vinculados aos princípios do PAIUB – os editoriais, nesse período, manifestam claramente o seu posicionamento.

No editorial de março de 2003, critica-se o fato de que os governos e as agências multilaterais centralizam os processos de avaliação, reservando aos especialistas apenas a tarefa de operacionalizar

as decisões que são tomadas em outras esferas. No teor do editorial, identifica-se a “esperança” de que a visão de avaliação adotada no governo FHC seria superada com a posse do novo governo e com a articulação que estava sendo realizada para que, no mês seguinte, fosse instalada a Comissão Especial de Avaliação (CEA) constituída principalmente por acadêmicos.

O número de junho de 2003 é destinado principalmente a publicar os resultados de um seminário realizado em três momentos (dezembro de 2002, fevereiro e março de 2003), no qual o Instituto Internacional de Estudo Avançados em Ciência, Técnicas e Cultura (CIMTAS), a Universidade Federal do Paraná, a Universidade do Paraná e o ILAEDES (Instituto Latino-Americano de Desenvolvimento da Educação) criaram uma Rede de Cooperação para a formulação de políticas públicas na área do ensino superior latino-americano. O conteúdo do material mostra que, com a criação da Rede, havia intenção de influenciar as políticas públicas com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva.

Nos editoriais de setembro e dezembro de 2003, faz-se referência à nova proposta de avaliação e a que os “debates e controvérsias ocorreram de modo muito agudo neste ano, entre nós, não só na comunidade acadêmica, mas também em meios políticos e na imprensa” (EDITORIAL, dez. 2003, p. 5).

No primeiro número de 2004, a Revista publicou – na íntegra – o documento com a proposta da Comissão Especial de Avaliação (CEA), o projeto de conversão da

MP 147/2003<sup>3</sup>, e seis artigos dos membros da CEA<sup>4</sup> e de pessoas próximas ao grupo, que foram redigidos, ou durante a elaboração da proposta, ou no debate que ocorreu na sequência da sua apresentação.

A temática dos artigos desse número oscila entre a crítica às práticas de avaliação do governo Fernando Henrique Cardoso, a afirmação dos princípios norteadores da proposta e a antecipação das dificuldades que se teria para a implantação do SINAES.

É representativo das críticas às práticas anteriores o artigo de Stela Meneghel e de Júlio Bertolin (2004), membros da Comissão Especial de Avaliação (CEA), no qual os autores descrevem os procedimentos das avaliações *in loco* para (re) credenciamento de IES e reconhecimento de cursos. Eles criticam principalmente a inadequação dos instrumentos de avaliação e a falta de preparo dos avaliadores para realizarem as avaliações. O texto dirigiu-se no sentido de reconhecer a importância das avaliações *in loco* e de apontar para a necessidade de um profundo aperfeiçoamento de todo o processo, que em nossas palavras seria superar o “amadorismo” do INEP/MEC.

José Dias Sobrinho (2004), que presidiu os trabalhos da CEA, apresentou os pontos centrais da proposta. Inicia expondo

---

<sup>3</sup> No projeto de conversão, alterou-se radicalmente o conteúdo da Medida Provisória 147, aproximando-se parcialmente da proposta original da Comissão Especial de Avaliação.

<sup>4</sup> Ver Costa e Zainko (2004), Dias Sobrinho (2004), Meneghel e Bertolin (2004), Ristoff (2004).

os princípios norteadores da proposta que se resumem nas seguintes categorias: responsabilidade social, reconhecimento da diversidade do sistema, reconhecimento da diversidade institucional, globalidade, continuidade, compromisso com a formação e publicidade. Destes princípios decorreriam as seguintes características: participação, integração, rigor, eficácia formativa, efetividade social, flexibilidade e institucionalidade. Destacamos a ideia de que se a avaliação é institucional, significa dizer que, na proposta, todas as avaliações, intrinsecamente, fazem parte dessa; ou seja, podem ser realizadas em momentos distintos, mas não tem autonomia, são apenas instrumentos da avaliação institucional. Exemplificamos aqui: a avaliação de desempenho dos estudantes em provas de larga escala não tem autonomia, como ocorria no Provão.

Segundo José Dias Sobrinho (2004), na proposta, a avaliação e a regulação do sistema ocorrem em momentos distintos. Nos termos do documento “Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior” (2004), cria-se o ciclo do SINAES. Primeiro se teria o ato regulatório da autorização; no segundo momento, a avaliação institucional; e, em um terceiro, novo ato regulatório (recredenciamento das IES, renovação do reconhecimento de cursos).

Dilvo Ristoff (2004) – que participou da elaboração do SINAES e na época dirigia no INEP a Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior – identificava que as principais dificuldades esta-

vam em não sucumbir à cultura instalada no governo anterior: fragmentação dos instrumentos e supervalorização de uma prova. Em suas palavras:

(1) o deslocamento do centro da avaliação de uma prova para um conjunto diversificado de instrumentos (2) a integração dos instrumentos de avaliação e de informação dos processos avaliativos desenvolvidos por diferentes órgãos do Ministério da Educação e dos sistemas estaduais (3) a valorização dos aspectos qualitativos e interpretativos nos processos e instrumentos, (4) a institucionalização de programas permanentes de capacitação de avaliadores (5) a criação e consolidação da cultura de auto-avaliação nas Instituições de Ensino Superior, e (6) a implantação de processos de meta-avaliação. (RISTOFF, 2004, p. 179).

Nas discussões do primeiro número de 2004, observa-se que, na proposta da CEA, mantém-se a relação entre a avaliação e a regulação/controle da expansão da educação superior, diferentemente do que ocorria no PAIUB, pois a avaliação tem consequências regulatórias. O que radicalmente mudaria em relação ao Provão seria que, anteriormente, havia instrumentos desarticulados entre si e a supervalorização do Exame Nacional de Cursos. Pela proposta, reconhece a complexidade da educação superior e buscam-se instrumentos que respeitem essa complexidade, além de tentar resgatar a visão democrática da avaliação, tendo a sua centralidade na Instituição.

É marcante a presença de artigos que comparam as características do PAIUB com as do SINAES; por exemplo, Both (2005) destaca que o SINAES recupera a experiência do PAIUB sem fazer terra arrasada. Outros, como Ribeiro (2005), comparam o PAIUB, o SINAES e o SINAPES concluindo que as avaliações da educação superior não fogem da avaliação neoliberal por utilizarem exames de larga escala. Bertolin (2004) compara a proposta da Comissão Especial de Avaliação (CEA) da criação de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) com a Lei 10861/04 que institui o SINAES, apresentando uma análise conceitual dessa lei que, segundo o autor, transformou-se numa proposta de avaliação híbrida, com características de uma avaliação controladora e uma avaliação emancipatória.

### 3.1.2 O ENADE

Há um grupo de trabalhos dedicados à explicação do ENADE, muito provavelmente motivado pela tentativa de resguardar o Exame da supervalorização de uma prova de larga escala como instrumento único de avaliação. Nos anos de 2004 e 2005 – logo após a sanção da lei 10861/2004 no qual foi prevista a realização do Exame e da sua primeira aplicação – destacam-se três artigos elaborados por autores que desempenharam papéis na implementação do ENADE (MARINHO-ARAUJO<sup>5</sup>, 2004;

---

<sup>5</sup> Claisy Maria Marinho-Araújo, professora do Instituto de Psicologia da UnB foi consultora na Diretoria de Avaliação da Educação Superior do Inep no período 2003-2004.



LIMANA<sup>6</sup> e BRITO<sup>7</sup>, 2005; VENDRAMINI<sup>8</sup>, 2005).

Nesses textos, há uma contextualização do SINAES em que o ENADE aparece como um dos seus eixos. Mostram o SINAES como uma avaliação dinâmica e formativa, e o ENADE também dentro dessa concepção é uma avaliação em mudança, visando o aperfeiçoamento (LIMANA; BRITO, 2005).

Segundo os textos, O ENADE se propõe avaliar competências, as que consideram como saberes, conhecimentos e habilidades em ação: *é o savoir faire* (MARINHO-ARAÚJO, 2004), pois segundo a autora, as competências são os eixos das diretrizes curriculares dos cursos de graduação. Considera as competências segundo autores como Perrenoud, Ropé, Tanguy e Wittorski, centrando na formação profissional e considerando tanto a formação humana quanto a formação cidadã, segundo princípios e valores.

Segundo Limana e Brito (2005, p. 13), o ENADE permite verificar habilidades e competências, conhecimentos acerca de conteúdos, “permite verificar o que o estudante é capaz de fazer com o conhecimento adquirido e não o que e quanto ele aprendeu”. Competência para eles é

agir de maneira eficaz e reflexiva, apoiado num conjunto de conhecimentos, saberes, habilidades e atitudes.

Os autores consideram o ENADE um modelo em construção que seria implantado gradualmente e que deveria ser analisado levando-se em conta o modelo de avaliação dinâmica do potencial de domínio da área, ou seja, o potencial de aprendizagem do ingressante. Assinalam que o ENADE só iria medir o “valor adicionado”, ou seja, quanto conhecimento acrescentam os cursos, só quando as provas forem novamente aplicadas ao mesmo grupo de alunos (ingressantes).

Vendramini (2005) considera que os resultados do ENADE devem ser vistos segundo um modelo multidimensional de análise de mudanças de aprendizagem, assinalando as limitações do método estatístico utilizado para análise do ENADE, aplicado em 2004.

A comissão que elaborou as diretrizes para a realização do ENADE de pedagogia publicou um texto, na revista, fazendo uma reflexão do trabalho realizado. O texto de Bordas et all. (2008) tem duas grandes linhas. Na primeira, apontam as dificuldades da ausência das diretrizes curriculares para o curso de pedagogia na elaboração do ENADE e a busca da comissão em respeitar as discussões e as tendências da área da pedagogia e, na segunda, elaboram uma reflexão sobre a realização de uma prova no contexto do SINAES. Os autores frisam que o ENADE tem características distintas do Provão, destacando as seguintes: a) o ENADE teria

---

<sup>6</sup> Amir Limana foi coordenador geral do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes da DEAES/INEP.

<sup>7</sup> Márcia Regina de Brito é professora da Faculdade de Educação da Unicamp e foi consultora do Inep em 2004-2005.

<sup>8</sup> Claudette Vendramini é professora da Universidade São Francisco e foi consultora *ad hoc* do Inep para avaliação do Enade.

uma função diagnóstica; b) deveria estar integrado a outras avaliações e não ter um fim em si mesmo como ocorria com o Provão; c) avalia os alunos no início e fim do curso; d) a análise dos questionários respondidos pelos alunos ofereceriam informações importantes às IES; e) os resultados do ENADE serviriam para um processo de autorregulação institucional.

### 3.1.3 Índices

Em 2008, com a criação de dois índices para regular a educação superior, o Ministério da Educação resgata a prática instalada com o Provão: controlar a expansão da educação superior por meio de instrumentos simplificados e isolados de avaliação (ROTHEN, BARREYRO, 2009). Resgatando os desafios apontados por Ristoff (2004) na implantação do SINAES, pode-se afirmar que o SINAES sucumbiu à cultura do Provão. No número de novembro de 2008, a Revista, além do artigo de Bordas et al. (2008) que apresenta a concepção do ENADE no contexto dos SINAES, publica seis artigos fazendo a crítica à criação dos Índices e de como esse fato teria definitivamente acabado com o SINAES. A tônica principal das críticas refere-se ao fato de que a criação dos índices impediria que o SINAES se implantasse como planejado pela CEA. Destacamos as seguintes críticas

1. a política de avaliação do governo Lula foi exitosa levando a uma descontinuidade (LIMANA, 2008);
2. o retorno à ênfase de ranking como ocorria no Provão (BARREYRO, 2008);

3. a criação do mito de que seria impossível avaliar todas as IES (LIMANA, 2008);

4. a maioria das IES não será mais visitada por comissões de avaliação, o que implica uma diminuição do processo indutor de aumento de qualidade pelas avaliações (GIOLO, 2008);

5. a diminuição do poder formativo do ENADE, pois a ênfase passa a ser do ranking ao invés da identificação de dificuldades de aprendizagem (BRITO, 2008);

6. os resultados dos diversos cursos não são comparáveis e, portanto, não podem ser utilizados para compor um índice único (BARREYRO, 2008);

7. os índices encerram a discussão do que seria qualidade (DIAS SOBRINHO, 2008);

8. a avaliação baseada novamente em instrumento único reverte o processo de fortalecimento das CPAs (LEITE, 2008)<sup>9</sup>.

Ainda sobre os Índices, POLIDORI<sup>10</sup> (2009 p. 439) analisa os novos indicadores criados, assinalando que eles ferem “o Sistema de Avaliação que tem como finalidade ser processual, formativo, emancipatório e que busca a melhoria da qualidade da educação superior no Brasil”.

---

<sup>9</sup> Todos os autores desses textos tiveram participação na elaboração e/ou implantação do SINAES, como diretores no Inep (Giolo, Limana), membros da CONAES (Dias Sobrinho), consultores do Inep (Barreyro, Brito), assessora da CONAES (Leite).

<sup>10</sup> Foi consultora do Inep.

### 3.2 Implantação do SINAES

Alguns artigos apresentam dados de pesquisas relativas aos resultados das avaliações que ocorreram após a institucionalização do SINAES. Esses estudos, de uma forma ou outra, visam discutir criticamente a operacionalização e significados do sistema de avaliação que estava sendo implantado.

Acerca de a **autoavaliação institucional**, os trabalhos apresentam estudos de caso de instituições em que os autores atuam. São comuns os textos em que a avaliação promovida pela instituição não se iniciou com o SINAES, mas sim, como Carbonari (2006) afirma, ser continuidade dos próprios projetos de autoavaliação institucional e, em outros, como descrito por Both (2005), ainda serem vinculados ao PAIUB.

Evidencia-se a preponderância da avaliação docente pelo discente nas autoavaliações institucionais. Um trabalho assinado por Polidori, Fonseca e Larrosi (2007) apresenta o projeto de autoavaliação *on line* e pesquisa a falta de participação da comunidade nele. Os entrevistados colocam a necessidade de maior participação no projeto, em sua totalidade, e sugerem melhorias, mostrando um processo de meta-avaliação. Almeida, Pinto e Piccoli (2007) apresentam os resultados da autoavaliação da Universidade Federal do Rio Grande: a ênfase do artigo consiste em: a) o grau de satisfação dos estudantes em relação à instituição, b) a visão dos professores sobre a participação dos alunos no processo de

aprendizagem e c) a eficiência da metodologia utilizada na autoavaliação. Andriola e Souza (2010) apresentam o processo de autoavaliação da Universidade Federal do Ceará e o resultado da investigação sobre as representações relativas ao SINAES dos gestores e técnicos administrativos da instituição em que se destaca que, na visão dos gestores, a avaliação seria um instrumento de conhecimento interno e da gestão, enquanto para os técnicos, é um instrumento que orienta as políticas do Ministério. Nos dois segmentos, justifica-se a ausência de participação pela falta de mobilização interna e do desconhecimento acerca de a importância da sua participação.

Alguns artigos discutem o trabalho realizado pelas Comissões Próprias de Avaliação. É o caso da pesquisa realizada acerca das CPAs de instituições de Campinas focados nos coordenadores dessas CPAs. Eles costumam ser nomeados pelos dirigentes das instituições, sendo pessoas de confiança desses. Entre as suas tarefas, os coordenadores e membros das CPAs costumam fazer leituras dos documentos do SINAES e elaboram o projeto de autoavaliação. Para a elaboração desse projeto, utilizam dados qualitativos e quantitativos e, em alguns casos, também documentos da instituição. (AUGUSTO; BALZAN, 2007)

Além do aspecto político da implantação, como visto acima, **a implementação do ENADE** também é tratada na perspectiva da análise dos seus resultados (parciais ou específicos). São trabalhos que utilizam fontes secundárias: os dados divulgados

pelo Ministério da Educação. Por exemplo, Brito (2007) analisa resultados do ENADE 2005, focalizando os estudantes das licenciaturas, com o objetivo de estabelecer seu perfil, estudar seu desempenho e indagar a opção desses estudantes pelas licenciaturas (em Filosofia, Geografia, Letras, História, Pedagogia, Matemática, Física, Química, Ciências Sociais e Biologia).

No que diz respeito à **implementação da avaliação externa**, há apenas um artigo sobre o assunto, que trata do Banco de Avaliadores do SINAES (BASIS). Nesse texto, Ristoff, et al. (2006), que se identificam como membros do INEP e pesquisadores do SINAES, explicam os critérios elaborados pela Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação CTAA para constituição do banco dos avaliadores institucionais e de cursos que atuariam no SINAES. Ali, explicam-se os procedimentos e critérios para a seleção desses avaliadores. Também se elabora um perfil deles, a partir dos dados estatísticos. Destacam, ainda, a participação da comunidade acadêmica no processo.

Uma das lacunas de investigação que se observa na Revista é a relativa à análise específica sobre os instrumentos de avaliação externa, o que chama atenção, pois eles têm mudado durante o período analisado.

## **Considerações finais**

A avaliação da educação superior no contexto da Reforma do Estado tornou-se um instrumento de controle da qualidade da educação via mercado. Compreendia-se que a concorrência entre as instituições

seria a melhor forma de controle da educação superior. O Provão, nesse contexto constituía o principal mecanismo utilizado. No início do governo Lula, tentou-se criar uma nova sistemática de avaliação que continuaria vinculada ao controle da qualidade da educação superior em expansão, mas não tendo mais como pressuposto a “mão invisível do mercado” como reguladora do sistema. Contudo, o projeto não se realizou e, finalmente, em 2008, com a instituição do “Conceito Preliminar de Cursos” e o “Índice Geral de Cursos”, consolidou-se a prática de avaliação estabelecida com a Reforma do Estado.

Na análise dos artigos da Revista Avaliação – que apresentam os posicionamentos dos atores sociais vinculados aos princípios do PAIUB – explicita-se o trâmite e o embate político no governo Lula que consolidou a atual sistemática de avaliação. É relevante destacar que muitos dos autores que publicaram na revista fizeram parte ou da comissão que elaborou a proposta do SINAES ou da sua implantação.

Nos primeiros artigos da revista, observa-se a esperança que acadêmicos vinculados ao PAIUB tinham em deslocar o controle da qualidade da educação, do mercado para o âmbito das instituições e de resgatar práticas democráticas de avaliação. Na sequência, há a defesa da proposta original do SINAES diante da reação contrária de setores da imprensa e do próprio governo. No terceiro momento, marcado pela discussão no Congresso Nacional da lei do SINAES e do resgate de parte dos princípios

da proposta original, encontram-se artigos que apontam que o grande desafio na implantação do Sistema seria não sucumbir à cultura instalada na época do Provão. Uma quarta leva de artigos aborda a implantação do SINAES discutindo quais deveriam ser as características de uma prova de longa escala e o funcionamento das Comissões Próprias de Avaliação. Os últimos artigos, ao discutirem a criação dos índices apontam para o fato de que o SINAES sucumbiu à cultura do Provão.

O SINAES foi criado em um momento em que a avaliação era um instrumento de controle, pelo mercado, da expansão privada da educação superior. Em um movimento utópico, os acadêmicos vinculados ao PAIUB tentaram criar um mecanismo de controle democrático institucional dessa expansão, contudo, a dinâmica mercantil da educação superior brasileira dá um passo a mais para a consolidação.

## Referências

ALMEIDA, T. L.; PINTO, S. S.; PICCOLI, H. C.. Auto-avaliação na fundação Universidade Federal do Rio Grande: metodologia de avaliação. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 12, n. 3, p. 515-530, set. 2007.

ANDRIOLA, W. B.; SOUZA, L. A. Representações sociais dos gestores e dos técnicos das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Ceará(UFC) acerca da autoavaliação institucional. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 15, n. 2, p. 45-72 jul. 2010.

AUGUSTO, R.; BALZAN, N. A vez e a voz dos coordenadores das CPAs das IES de Campinas que integram o SINAES. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 12, n. 4, dez. 2007.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. "Sinaes" contraditórios: considerações sobre a elaboração e a implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96 - Especial, p. 955-977, out. 2006.

\_\_\_\_\_. Para uma história da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008.

BARREYRO, G. B. De exames, rankings e mídia. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 863-868, nov. 2008.

BASES para uma nova proposta de avaliação da educação superior: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 9-111, mar. 2004.

BERTOLIN, J. A transformação do SINAES: da proposta emancipatória à lei híbrida. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 4, p. 67-76, set. 2004.

BORDAS, M. C. et al. O olhar da comissão assessora de avaliação sobre o Enade da área de pedagogia - 2005. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 681-712, nov. 2008.

BOTH, I. Da avaliação precursora ao complemento da avaliação: PAIUB e SINAES construindo pontes. *Avaliação*, Campinas, v. 10, n. 4, p. 61-73, dez. 2005.

BRITO, M. R. F. O SINAES e o ENADE: da concepção à implantação. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 841-850, nov. 2008.

\_\_\_\_\_. ENADE 2005: perfil, desempenho e razão da opção dos estudantes pelas licenciaturas. *Avaliação*, Campinas, v. 12, n. 3, p. 401-443, set. 2007.

CARBONARI, M. E. E. Programa de avaliação institucional: possibilidades, desafios e perspectivas. *Avaliação*, Campinas, v. 11, n. 1, p. 87-101, mar. 2006.

COSTA, J. J.; ZAINKO, A. S. Avaliação para qual Universidade? Um enfoque / antropológico da reforma da Avaliação tendo como referencial a universidade em um contexto de globalização. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 125-139, mar. 2004.

DIAS SOBRINHO, J. Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Sobre a proposta do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 113-124, mar. 2004.

EDITORIAL. *Avaliação*, Campinas, v. 8, n. 4, p. 5, dez. 2003.

GIOLO, J. "SINAES" intermitentes. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 851-856, nov. 2008.

LEITE, D. Ameaças pós-rankings sobrevivência das CPAS e da auto-avaliação. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 833-840, nov. 2008.

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

LIMANA, A. Desfazendo mitos: o que estão fazendo com o SINAES? *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 869-873, nov. 2008.

MARINHO-ARAUJO, C. M. O desenvolvimento de competências no Enade: a mediação da avaliação no processo de desenvolvimento psicológico e profissional. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 4, p. 77-97, dez. 2004.

MARTINS, C. R. A nova proposta para a avaliação da educação superior: notas para uma discussão serena. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 173-177, mar. 2004.

MENEGHEL, S. M.; BERTOLIN, J. C. G. Avaliação das Condições de Ensino/ACE do INEP reflexões sobre procedimentos de contribuições das Comissões. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 151-171, mar. 2004.

POLIDORI, M. M. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: Provão, SINAES, IDD, CPC, IGC e... outros índices. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 439-452, 2009.

POLIDORI, M. M.; FONSECA, D. G.; LARROSA, S. F. T. Avaliação institucional participativa. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 12, n. 2, p. 333-348, jun. 2007.

RIBEIRO, M. A. M. A avaliação no contexto histórico brasileiro recente da educação superior. *Avaliação*, Campinas, v. 10, n. 2, jun. 2005.

RISTOFF, D. O SINAES e os seus Desafios. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 179-183, mar. 2004.

RISTOFF, D.; GIOLO, J.; PACHECO, R.; MORALES, A. BASis – Banco de avaliadores do SINAES e perfil dos integrantes. *Avaliação*, Campinas, v. 11, n. 4, p. 153-172, dez. 2006.

ROTHEN, J.; BARREYRO, G. B. Avaliação da Educação Superior no segundo governo Lula: “Provão II” ou a reedição de velhas práticas? *Educação & Sociedade* (no prelo).

\_\_\_\_\_. *A “Raies” e a Revista Avaliação*. A construção de um marco teórico, político e metodológico, 2010. (mimeo.)

SANTANA, A. S. A produção documental da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior (RAIES) e as políticas de avaliação da educação superior brasileira. *Relatório final*. Programa Ensinar com Pesquisa. Universidade de São Paulo, EACH, ago. 2009. 65 p.

VENDRAMINI, C. M. M. Avaliação multidimensional de desempenho do estudante. *Avaliação*, Campinas. V. 10, n. 3, set. 2005.

WEBER, S. Avaliação da educação superior: convergências e divergências. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 141-149, mar. 2004.

Recebido em outubro de 2010.

Aprovado para publicação em novembro de 2010.

