

DA REGULAÇÃO À FLEXIBILIZAÇÃO: IMPLICAÇÕES DO SINAES PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSORES

FROM REGULATION TO FLEXIBILIZATION: IMPLICATIONS OF SINAES FOR TEACHER EDUCATION

Roberto Araújo da Silva 1

Resumo: O presente trabalho discute o SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) e analisa o distanciamento entre sua concepção, objetivos e atual formato. Traz como pano de fundo a magnitude do setor privado na educação superior brasileira e a falta de tradição universitária no país. Elaborado para integrar conceitos de avaliação educacional e regulação, o Sistema passou por mudanças tendo atualmente caráter flexível beirando o *laissez-faire*. Ainda que envolva sentidos regulatórios, a atual política de avaliação não tem impedido a proliferação de cursos com má qualidade e a ampliação indiscriminada de ensino à distância. O estudo fundamenta-se em revisão de literatura sobre avaliação educacional no âmbito da educação superior sobre a legislação pertinente. A pesquisa busca apontar como, pouco a pouco, o SINAES desequilibrou-se face à proposta inicial devido às medidas de regulação, supervisão e flexibilização adotadas ao longo dos anos após sua implantação. Finalmente, o texto traz considerações acerca dessas mudanças e suas possíveis implicações para gestores, docentes e estudantes, especialmente no que se refere à formação de professores.

Palavras-chave: Políticas Educacionais; Avaliação Educacional; SINAES; Educação Superior.

Abstract: This paper discusses SINAES (National Higher Education Assessment System) and analyzes the gap between its conception, objectives and current format. It brings as a backdrop the magnitude of the private sector in Brazilian higher education and the lack of university tradition in the country. Designed to integrate concepts of educational assessment and regulation, the System has undergone changes, currently having a flexible character bordering on *laissez-faire*. Although it involves regulatory senses, the current evaluation policy has not prevented the proliferation of poor quality courses and the indiscriminate expansion of distance learning. The study is based on a literature review on educational assessment in the context of higher education and on the relevant legislation. The research seeks to point out how, little by little, SINAES became unbalanced compared to the initial proposal due to the regulation, supervision and flexibility measures adopted over the years after its implementation. Finally, the text brings considerations about these changes and their possible implications for managers, teachers and students, especially with regard to teacher training.

Keywords: Educational policies; Educational Assessment; SINAES; Higher Education.

1-Graduado em Administração (UNIP), Mestre e Doutorando em Educação pela Universidade Católica de Santos (UCS). Realizou estágio de investigação na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias de Lisboa (ULHT). Atualmente é pesquisador do grupo de pesquisa Práticas Pedagógicas: pesquisa e formação da Universidade Católica de Santos (UCS). Universidade Católica de Santos - UNISANTOS. E-mail: roberto.arajodasilva@yahoo.com.br

Introdução

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) foi instituído pela Lei 10.861 de 2004 (BRASIL, 2004), com o objetivo de "assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes" (BRASIL, 2004, Art. 1º). O Sistema também tem por finalidades:

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

Este texto apresenta-se como análise do SINAES como objetivo de destacar o distanciamento entre sua elaboração, seus objetivos e o seu atual formato, trazendo como pano de fundo a magnitude do setor privado na educação superior brasileira. O SINAES, desenvolvido para ser um sistema abrangente e que equilibrasse as concepções de regulação e avaliação educativa, sofreu diversas mudanças ao longo dos anos, ampliando o caráter de supervisão e controle estatal sobre as Instituições de Educação Superior (IES). O documento SINAES: Bases para uma nova proposta de avaliação da Educação Superior elaborado pela Comissão Especial de Avaliação (CEA, 2003) e que serviu de base para a instituição do Sistema, considerava duas concepções de avaliação, sendo:

[...] a) avaliação educativa propriamente dita, de natureza formativa, mais voltada à atribuição de juízos de valor e mérito em vista de aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação e b) regulação, em suas funções de supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, recredenciamento, descredenciamento, transformação institucional etc., funções próprias do Estado (CEA, 2003, p. 62).

Após sua instituição, diversas alterações mediante legislação, instrumentos e notas técnicas transformaram o SINAES. O Sistema passou a ampliar a avaliação com fins de regulação e minimizar a avaliação educativa proposta em sua elaboração.

Ao longo dos anos, as medidas tomadas na implementação do Sistema foram se enredando e complexificando de tal forma que os fins da educação e seu caráter como bem e direito público ficaram eclipsados. Apesar de se considerar que "a regulação é um fenômeno coessencial ao Estado moderno, seja em seu aparelho restrito, seja em seu âmbito ampliado da sociedade em geral e do mercado econômico em particular" (SGUISSARDI, 2013, p. 945), reduzir os aspectos formativos que constavam na elaboração do SINAES tornou-se prejudicial para o aperfeiçoamento e desenvolvimento das IES. No entanto, após o fortalecimento de práticas de regulação, o Sistema tem sido alterado por novas normativas do Ministério da Educação (MEC) que tem dado caráter flexível à política de avaliação.

O estudo apoia-se em documentos oficiais e em autores dedicados à educação superior e sua avaliação (BARREYRO, 2008; BARREYRO; ROTHEN, 2008; DIAS SOBRINHO, 2003, 2008, 2010; LEITE, 2008; MARTINS, 2009, 2010; MARTINS; ALONSO, 2012; RIBEIRO, 2015; SAMPAIO, 2000; SGUISSARDI, 2008, 2013; VALLUIS, 2014; ZAINKO, 2008).

O texto organiza-se em três partes: a primeira traz notas sobre a educação superior no Brasil, a segunda aborda a trajetória para a elaboração do Sistema e a terceira discute mudanças ocorridas na política de avaliação. Por fim são realizadas considerações finais indicando

implicações do atual SINAES à formação de professores no país.

Notas sobre educação superior no Brasil

As primeiras instituições desse nível de ensino só chegaram ao Brasil no início do século XIX após a chegada da família real portuguesa. As primeiras Instituições de Educação Superior estavam diretamente ligadas à profissionalização. O país conheceu suas primeiras universidades apenas no século XX, fato que indica tradição recente se comparada com outros países (SAMPAIO, 2000; ZAINKO, 2008). Uma das características mais relevantes do nível superior brasileiro é a forte presença da iniciativa privada e sua heterogeneidade. A diversidade do sistema federal de ensino superior pode ser verificada nas organizações acadêmicas (faculdades, universidades, centros universitários), assim como em suas dimensões, missões e localização, tanto em termos regionais quanto locais (SAMPAIO, 2000).

A relevância do setor privado se dá, não só por sua magnitude, mas pelo caráter histórico e de constituição da educação superior no Brasil. Considerando-se a expansão ocorrida a partir da década de 1970, o setor privado é tem recebido atenção de políticas públicas educacionais de nível superior (SAMPAIO, 2000).

Dados do Censo da Educação Superior, realizado pelo Ministério da Educação evidenciam que, no Brasil, das 2.537 instituições existentes mais de 88% pertencem ao setor privado, isto é, 2.238 IES (INEP, 2019). O país dispõe, no âmbito do setor privado, de 92 universidades (46% do total), 217 centros universitários (94% do total) e 1.929 faculdades (93% do total) (INEP, 2019). O setor privado é o que reúne o maior número de matrículas: 6.373.274 (75%) (INEP, 2019). Destaca-se que aproximadamente três quartos de todo o contingente estudantil de nível superior está em IES privadas.

O setor privado de educação superior no país é composto por: instituições particulares em sentido estrito, ou seja, as que são mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos; instituições comunitárias, que se constituem por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade; instituições confessionais, que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas, sem fins lucrativos e que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade; e, também, por instituições filantrópicas (BRASIL, 2009).

Embora haja filantrópicas ou comunitárias de educação superior, o ambiente configura-se majoritariamente mercadológico. Segundo Carvalho (2013) e Monfredini (2013), a partir da década de 1990 grupos empresariais¹ abriram capitais na Bolsa de Valores do Estado São Paulo (BOVESPA), fazendo emergir espécie de rentismo na educação superior brasileira. Os impactos de tais movimentos implicam no descompromisso com a formação em geral, em detrimento da manutenção e o crescimento do número de matrículas.

Esse breve panorama objetivou apresentar a dimensão do sistema federal de educação superior e ressaltar a relevância do setor privado. Nessa perspectiva, é fundamental ao Estado garantir avaliação e regulação de condições de ensino ofertadas.

O sinaes: antecedentes e concepção

A concepção do SINAES está ligada a iniciativas anteriores de elaboração de um sistema de avaliação capaz de abranger toda a educação superior no Brasil e promover um padrão de qualidade para sua manutenção e desenvolvimento. Comparada com outros países, a avaliação da educação superior no Brasil é recente (ZAINKO, 2008).

As primeiras tentativas de elaborar um sistema de avaliação para a educação superior brasileira surgem nos primeiros anos da década de 1980. Precederam o SINAES: o PARU (Programa de Avaliação da Reforma Universitária), de 1983; a CNRES (Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior), de 1985; o GERES (Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior), de 1986; o PAIUB (Programa de Avaliação Institucional

¹ Casos de Kroton, Ser Educacional, Estácio, Anima, Laureate, Cruzeiro do Sul, entre outros.

das Universidades Brasileiras), de 1993 e o ENC (Exame Nacional de Cursos), mais conhecido como "Provão", de 1995 (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

O primeiro programa de avaliação da educação superior no Brasil foi o PARU (Programa de Avaliação da Reforma Universitária), em 1983. Ainda durante o governo militar, que vigorou no país de 1964-1985, o PARU possuía uma concepção investigativa. "Isso imprimiu a ele caráter de busca, indagação, investigação que fundamentaria ações futuras, o que o diferencia de documentos afirmativos e propositivos posteriores" (BARREYRO; ROTHEN, 2008, p. 135). No PARU, a avaliação foi entendida como uma forma de conhecimento sobre a realidade, como metodologia capaz de refletir sobre a prática. Com a finalidade de realizar uma pesquisa de avaliação sistêmica, o Programa recorreu à avaliação institucional, considerando a avaliação interna como procedimento privilegiado. Nesse sentido, o PARU foi o precursor das experiências de avaliação posteriores. O PARU não chegou a apresentar seus resultados, pois foi desativado já em 1984 em razão de disputas internas no próprio Ministério da Educação (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

Com a redemocratização do país em 1985, foi instituída a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior (CNRES), visando sua reforma (BARREYRO; ROTHEN, 2008). O resultado do trabalho da comissão é o relatório Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira (CNRES, 1985). O trabalho da Comissão evidenciava a necessidade de uma nova política abrangente para a educação superior e não somente de uma lei. O relatório também indicava que a avaliação da educação superior fosse realizada incluindo as seguintes dimensões: avaliação dos cursos, avaliação dos alunos, avaliação dos professores, avaliação didático-pedagógica do ensino, avaliação de servidores técnicos e administrativos e avaliação das carreiras (ZAINKO, 2008).

Ainda que o resultado do trabalho da Comissão não tenha sido posto imediatamente em ação, em 1986, o MEC criou internamente o Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior (GERES). Constituído por cinco integrantes que exerciam funções no Ministério, o GERES tinha como função elaborar uma proposta de Reforma Universitária. O ponto de partida foi o relatório final da CNRES (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

O relatório final do GERES foi amplamente discutido com os setores envolvidos, entretanto a lógica do documento não chegou a um consenso efetivo sobre a avaliação na educação superior. Barreyro e Rothen (2008, p. 145) destacam:

A avaliação, na visão do GERES, teria a função primordial de controlar a qualidade do desempenho da Educação Superior, especialmente a pública. No caso do setor privado, o próprio mercado faria a regulação, pois esse setor depende do sucesso do seu produto para obter os recursos para a sua manutenção e expansão. Assim nessa lógica, o financiamento da educação superior cumpriria, para o setor público, o mesmo papel que o mercado tem em relação ao privado.

O passo seguinte da avaliação no nível superior dá-se em 1993, quando o MEC instituiu o PAIUB (Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras) com os objetivos de "articular, viabilizar e financiar a avaliação da educação superior, estimulando a adesão voluntária das instituições a esta prática avaliativa" (ZAINKO, 2008, p. 829).

Apesar de o documento do PAIUB defender a ideia de que toda avaliação seria institucional, fez-se a opção de iniciar o processo de avaliação pelo ensino de graduação. Escolha justificada pela repercussão que o ensino de graduação tem na sociedade e pelo fato de que a pós-graduação já vinha sendo avaliada por uma agência governamental, a CAPES. Essa opção iria ter uma influência não desejada pelos seus autores, a saber, na política de avaliação como regulação, implantada no governo Fernando Henrique

Cardoso: a avaliação seria dos cursos de graduação e não da instituição (BARREYRO; ROTHEN, 2008, 147-148).

O processo de elaboração e implementação do PAIUB teria efeitos nas próximas políticas. Em 1995, pela lei 9.131 (BRASIL, 1995), é instituído o Exame Nacional de Cursos (ENC) que ficou popularmente conhecido como "Provão". O Censo da Educação Superior e a Avaliação das Condições de Ensino (ACE) também eram instrumentos de avaliação na época, "embora de menor importância e com escassa relação entre si", conforme afirma Dias Sobrinho (2010, p. 203). Os resultados desses instrumentos, especialmente do Provão, "serviam de base para os atos regulatórios de credenciamento e credenciamento de instituições e reconhecimento de cursos" (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 204).

A implantação do Provão se fez repleta de contradições. Por ser um modelo imposto pelo MEC, sem consulta e sem discussão pública, "recebeu pesadas críticas de boa parte da comunidade de estudantes e professores, sobretudo de especialistas em avaliação" (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 204). Mesmo garantindo sua hegemonia por alguns anos, o Provão ainda tinha deficiências. O Exame foi apresentado como um modelo objetivo e seus resultados podiam ser divulgados de maneira inquestionável, entretanto, estava longe de se consolidar como um sistema de avaliação que abrangesse a complexidade educacional do nível superior.

Todos esses movimentos tiveram relevância para a constituição do SINAES, mas não atingiram a abrangência e perenidade do atual Sistema. Sua elaboração começou em 2003 quando o MEC instituiu, por intermédio da Secretaria de Educação Superior (SESu), a Comissão Especial de Avaliação (CEA). A Comissão entregou no mesmo ano o relatório: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior SINAES: bases para uma nova proposta da Educação Superior (CEA, 2003).

Em sua elaboração, o SINAES fundamentava-se na articulação entre regulação e avaliação educativa, reafirmando a educação como "direito social e dever do Estado" (CEA, 2003, p. 63) e que "o Estado supervisiona e regula a educação superior para efeitos de planejamento e garantia de qualidade do sistema" (CEA, 2003, p. 64). O SINAES articulava dois modelos de avaliação definidos em razão de sua finalidade: o educativo com objetivo de desenvolver e aprimorar o trabalho realizado e o regulatório, para garantir o cumprimento das regras de funcionamento estabelecidas, assegurando o nível de qualidade (RIBEIRO, 2015).

O Sistema surgiu como forma de superar a concepção e a prática da "regulação como mera função burocrática e legalista" (CEA, 2003, p. 64). Neste sentido, a regulação integrada à avaliação educativa, se tornaria, também, formativa e construtiva (CEA, 2003). Sobre esta articulação de aparência contraditória Dias Sobrinho (2008, p. 204) afirma que a regulação passa a ter um "sentido mais amplo, não meramente como conformidade, mas como dinâmica que utiliza todas as referências para avançar dentro dos limites superiores das possibilidades". Este raciocínio transforma a ideia de regulação; este processo deixa de representar restrições ou amarras e transforma-se em referencial para ir adiante, tornando-se referência para o desenvolvimento, um patamar a superar.

Em 2004, pela Lei 10.861 (BRASIL, 2004), o governo reestruturou a avaliação na educação superior brasileira ao instituir o SINAES, assumindo aspectos das políticas anteriores e incorporando novos. Mais que um instrumento ou programa, o SINAES surgiu como um sistema ao articular três modalidades de avaliação: "(1) avaliação institucional (avaliação externa e autoavaliação); (2) avaliação de cursos e (3) avaliação do desempenho dos alunos pelo ENADE (Exame Nacional de Desempenho do Estudante)" (BRASIL, 2004, Art. 2º). Com exceção do ENADE, as outras duas modalidades de avaliação (institucional e de cursos) são realizadas por meio de visitas de pares de outras instituições capacitados pelo MEC para atuar como avaliadores (BRASIL, 2004) (Art. 3º, Par. 2º; Art. 4º, Par. 1º).

Sendo um sistema, o SINAES "se realiza como uma ideia básica e integradora que se materializa em determinadas práticas articuladas entre si, com a finalidade de produzir efeitos e alcançar objetivos coerentes e consistentes" (DIAS SOBRINHO, 2010, p.208). Com base em resultados globais de avaliação e não em um único instrumento ou prova, a regulação promovida pelo SINAES seria muito mais confiável (DIAS SOBRINHO, 2010).

A Lei do SINAES também estabeleceu que toda IES deveria constituir sua Comissão Própria de Avaliação (CPA) "com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP" (BRASIL, 2004, Art. 11º).

O SINAES recuperava assim o conceito mais complexo de educação superior, cuja essência não se resume à profissionalização, mas à formação de "cidadãos-profissionais" referenciados pela sociedade e não pelo mercado, prevalecendo o princípio de educação como bem e direito humano e social, dever do Estado, sendo avaliada, quer seja oferecida pelo Estado ou pelo setor privado (DIAS SOBRINHO, 2010).

As mudanças durante e após a implementação

As mudanças começaram logo após o lançamento do SINAES. O Decreto 5.773 de 2006 (BRASIL, 2006) desequilibrou as concepções que constavam na elaboração original do SINAES. Em seu primeiro artigo, o decreto estabelece que a regulação seria "realizada por meio de atos administrativos autorizativos do funcionamento de instituições de educação superior e de cursos de graduação e sequenciais" (BRASIL, 2006, Art 1º, Par. 1º) e que a avaliação realizada pelo SINAES constituiria "referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade" (BRASIL, 2006, Art. 1º, Par. 3º).

Em sequência ao Decreto citado, as portarias n.º 40 de 2007 (BRASIL, 2007 republicada em 2010), n.º 4 de 2008 (BRASIL, 2008) e n.º 12 de 2008 (BRASIL, 2008), que respectivamente instituíram o e-MEC (sistema de gerenciamento de dados entre as IES e o MEC), o CPC (Conceito Preliminar de Curso) e o IGC (Índice Geral de Cursos), consolidaram as modificações no SINAES.

De acordo com a Nota Técnica n.º 72 de 2015, o CPC é um indicador composto por oito componentes: (1) nota dos concluintes no ENADE; (2) nota do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD)²; (3) nota de proporção de Mestres no corpo docente; (4) nota de proporção de doutores no corpo docente; (5) nota de regime de trabalho docente; (6) nota referente à organização didático-pedagógica; (7) nota referente à infraestrutura e instalações físicas e (8) nota referente às oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional (BRASIL, 2015). Dos elementos citados somente três não são obtidos por meio do ENADE, pois as notas 1, 2, 6, 7 e 8 são consideradas a partir das respostas dos alunos a itens de um questionário, de caráter obrigatório, que deve ser entregue respondido durante a aplicação do Exame. O questionário tem por objetivo subsidiar a construção do perfil socioeconômico do estudante e obter uma apreciação quanto ao seu processo formativo. O resultado do CPC é expresso em valores de 1 a 5, sendo 1 o mínimo e 5 o máximo.

Nesse sentido, o ENADE passou a prevalecer em relação às outras modalidades de avaliação (avaliação institucional (interna e externa) e avaliação de cursos), tornando-se instrumento central do SINAES. Cursos com CPC igual ou maior que três podem dispensar a avaliação externa por pares. Por outro lado, resultado igual a dois ou menor gera visita automática desses avaliadores, assim como pode significar suspensão de autorização para ingresso de novos estudantes (BRASIL, 2010).

O IGC é divulgado anualmente pelo MEC e calculado com base na média ponderada entre o resultado do CPC, o número de matrículas da graduação e, quando houver, os resultados referentes às avaliações dos cursos de pós-graduação realizados por outro órgão ligado ao MEC, a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) (BRASIL, 2008, Art. 1º e 2º). Os novos índices, IGC e CPC, sendo um construído a partir do outro, aumentaram a relevância do ENADE.

Com a divulgação anual do resultado do IGC, o índice torna-se base para rankings e classificações. Sguissardi (2008, p. 858) alertou que o IGC "está sendo visto por muitos especialistas que ajudaram a elaborar e implantar o SINAES como sua mais completa negação". O ENADE como elemento central do Sistema vai contra os princípios de avaliação educativa e

² O IDD (Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado) diz respeito ao valor agregado pelo curso ao desenvolvimento dos estudantes, tomando como base de comparação seus desempenhos como ingressantes e concluintes no ENADE (BRASIL, 2015, p. 7).

global que constavamem sua formulação. Barreyro (2008, p. 866) destaca que: "a avaliação institucional com autoavaliação, eixo central do SINAES, parece não ter relevância no "ranking" das instituições divulgado pelo ministério, apesar de continuar vigente no SINAES". Neste raciocínio, de certo modo, a avaliação externa de cursos inexistente e a avaliação institucional descaracteriza-se.

Sobre a dimensão do ENADE, Leite (2008) aponta que apenas atender aos apelos externos de avaliação concorrencial, não contribui para a melhoria das IES e a supervalorização do ENADE relembra os tempos de Provão, o que leva a autora chamar o Exame de "ENADÃO" (LEITE, 2008, p. 840).

Atualmente, as Portarias n.º 11 de 2017 e n.º 2.117 de 2019 trouxeram mudanças ao SINAES. Esses movimentos normativos configuraram flexibilização na abertura de cursos de graduação à distância e facilitaram a ampliação da modalidade virtual na composição de carga horária curricular em cursos presenciais (BRASIL, 2017, 2019). Tais ações estatais têm gerado ambiente *laissez-faire* cada vez maior, diminuindo possibilidades de aperfeiçoamento e formação seja da própria política de avaliação seja de instituições e cursos que tem cumprido critérios mínimos para garantir aumento indiscriminado de matrículas.

De fato não há avaliação neutra e "sem uma emissão de juízo de valor", como afirma Dias Sobrinho (2003, p. 50), mas se a lógica atual representa uma tentativa de controle do setor privado, motivada por sua magnitude e presença na dinâmica da educação superior brasileira, a atual flexibilização tem contribuído pouco nesse sentido. O cenário recente tem limitado possibilidades de instituições atuarem como *locus* de formação profissional e cidadã, produtora e socializadora de conhecimentos e como vanguarda crítica da sociedade, ainda que ela não desfrute do status oficial de universidade" (MARTINS, 2009, p. 110), tornando-as reféns de mudanças governamentais e de apelos imediatistas do mercado que tanto atraem os obcecados por resultados de curto prazo.

Considerações finais

O texto apresentou uma análise do SINAES, com foco em sua elaboração e as mudanças ocorridas desde a sua instituição. Destacou o afastamento de seus fundamentos e intenções iniciais, ressaltando a importância do setor privado na educação superior brasileira. Além disso, procurou apontar uma possível relação entre as modificações do SINAES, a magnitude do setor privado, a heterogeneidade do nível superior e a falta de tradição universitária no país.

As transformações do SINAES explicitam como a concepção e a implantação de uma política de avaliação apresenta um caráter multifacetado. A predominância do ENADE, em relação às outras modalidades de avaliação, implica em uma mobilização por parte do público envolvido (gestores, docentes e estudantes) no sentido de conquistar bons resultados no Exame, como já apontado por outros estudos (ALONSO; MARTINS, 2012; VALLUIS, 2014; SILVA, 2016).

A flexibilização no SINAES apresenta implicações à formação oferecida pelas Instituições de Educação Superior. Destaca-se os impactos na formação docente. O curso de Pedagogia, principal formação inicial docente, é majoritariamente ofertado na modalidade à distância, sem maior atenção à qualidade do percurso de ensino oferecido aos futuros docentes. Nesse sentido, considera-se que o cenário mercantilista e o encurtamento da formação, com o intuito de aumentar o número de matrículas, não apresenta maiores preocupações com o destino profissional dos estudantes (INEP, 2019; SILVA; NOGUEIRA, 2018).

A análise levanta questões para possíveis estudos futuros: as mudanças no SINAES ocorreram para controlar o setor privado? A proposta inicial não correspondeu à visão do governo, na época, sobre avaliação na educação superior?

Da presente exposição fica evidente que o SINAES enquanto política avaliativa, comparado às iniciativas anteriores, é a mais duradoura e abrangente, mas considerando suas transformações questiona-se: até quando? Ainda há muito o que se discutir acerca do Sistema e de sua temática relacionada. Uma discussão ampla e relevante, tema interessante para pesquisadores e formuladores de políticas educacionais.

Referências

BARREYRO, Gladys Beatriz. **De exames, rankings e mídia. Avaliação, Campinas**, v. 13, n. 3, p. 863-868, nov. 2008.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. **Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB.** *Avaliação, Campinas*, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 que instituiu o **Exame Nacional de Cursos (ENC)**. Brasília, Diário Oficial da União, de 25/11/1995, Seção 1. 1995.

_____. Lei nº. 9.394 de **diretrizes e bases da educação nacional**, de 20 de Dezembro de 1996. Brasília, Diário Oficial da União, n. 248, de 23/12/1996, Seção 1, p. 27833-27841. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 21 out.2015.

_____. Lei nº. 10.861, de 14 de Abril de 2004, **Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES** e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, n. 72, de 15/04/2004, Seção 1, p. 3.

_____. Decreto 5.773 de 9 de Maio de 2006 **que dispõe sobre a regulação e supervisão da Educação Superior**. Brasília, Diário Oficial da União, de 10/05/2006, Seção 1, p. 6. 2006.

_____. Portaria nº 40 de 12 de dezembro de 2007- **que dispõe sobre regulação e supervisão dos cursos superiores**. Brasília, Diário Oficial da União, n. 239, de 13/12/2007, Seção 1, p. 39-43.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 4 de 5 de agosto de 2008 que **institui o Conceito Preliminar de Curso (CPC)**. Brasília, Diário Oficial da União, n. 150, de 06/08/2008, Seção 1, p. 19.

_____. Portaria nº 12 de 5 de setembro de 2008 que **institui o Índice Geral de Cursos (IGC)**. Brasília, Diário Oficial da União, n. 173, de 08/09/2008, Seção 1, p. 13.

_____. Lei nº. 12.020 que dá nova redação ao inciso II do caput do art. 20 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que **estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para modificar o rol de instituições de ensino comunitárias**. Brasília, Diário Oficial da União, n. 165, de 28/08/2009, Seção 1, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112020.htm. Acesso em: 22 out. 2019.

_____. Portaria nº 40 de 12 de dezembro de 2007 republicada - que dispõe sobre **regulação e supervisão dos cursos superiores**. Brasília, Diário Oficial da União, n. 249, de 29/12/2010, Seção 1, p. 23-36.

_____. Portaria normativa nº 11, de 20 de junho de 2017 que **Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância**. Brasília, Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, n. 117, de 21/06/2017, Seção 1, p. 9-11. 2017.

_____. Portaria normativa nº 2.117, de 06 de dezembro de 2019 que dispõe sobre a **oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD** em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior – IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. Brasília, Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, n. 239, de 06/12/2019, Seção 1, p. 131. 2019.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **A mercantilização da educação superior brasileira**

e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 18, n. 54, jul./set. 2013.

CEA - Comissão Especial de Avaliação. **SINAES: Bases para uma nova proposta de avaliação da Educação Superior.** Brasília: CEA. 2003. 98 p.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior.** São Paulo: Cortez. 2003. 198 p.

_____. **Avaliação Educativa:** produção de sentidos com valor de formação. Avaliação, Campinas, v. 13, n. 1, p.193-207, mar. 2008.

_____. **Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009):** do provão ao SINAES. Avaliação, Campinas, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2018.** Brasília: Inep, 2019.

Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 08/11/2019.

LEITE, Denise. **Ameaças pós-rankings sobrevivência das CPAS e da autoavaliação.** Avaliação, Campinas, v. 13, n. 3, p. 833-840, nov. 2008

MARTINS, Maria Angélica Rodrigues. **Coordenação pedagógica em cursos superiores:** desenvolvimento profissional docente, currículo e avaliação. In: MARTINS, A. M. (Org.) Instituições Educacionais: Políticas, Gestão e Práticas Profissionais (pp. 109-122). Santos: Editora Leopoldianum. 2009. 164 p.

_____. **Caminhar sobre o fio da navalha:** cultura de avaliação e regulação externa em instrumentos de autoavaliação institucional. In: MARTINS, A. M.; WERLE, F. O. C. (Orgs.) Políticas Educacionais: elementos para reflexão (pp. 107-124). Porto Alegre: Redes Editora. 2010. 140 p.

MARTINS, Maria Angélica Rodrigues; ALONSO, Denise. **ENADE e a gestão de cursos superiores de tecnologia em instituições de educação superior do setor privado:** implicações para o currículo. Revista Pesquiseduca, Santos, v. 04, n. 7, p. 184-200, jan.-jul. 2012.

MONFREDINI, Ivanise. **O deserto da formação inicial de professores e alguns oásis.** In: MAXIMIANO, Gláucia Fornazari; LOTFI, Maria do Carmos; MONFREDINI, Ivanise (Orgs.). O deserto da formação inicial nas licenciaturas e alguns oásis. São Paulo: Paco Editorial. 2013. p. 13-62.

RIBEIRO, Jorge Luís. **SINAES:** o que aprendemos acerca do modelo adotado para avaliação do ensino superior no Brasil. Avaliação, Campinas, v. 20, n. 1, p. 143-161, mar. 2015.

SAMPAIO, Helena. Ensino Superior no Brasil - **O Setor Privado.** São Paulo: Hucitec. 2000. 408 p.

SILVA, Roberto Araújo da. **O SINAES e os coordenadores de cursos de Administração do setor privado:** implicações de uma política de avaliação. 2016. 271 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Católica de Santos, Santos, 2016.

SILVA, Roberto Araújo da; NOGUEIRA, Simone do Nascimento. Educação Superior e Formação para a Coordenação Pedagógica: **tensões contemporâneas.** In: XI Seminário Regional Sudeste da ANPAE, 3, 2018. Anais.... Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense (UFF), 2018. p. 335-339.

SGUISSARDI, Valdemar. **Regulação Estatal versus Cultura de Avaliação Institucional?** Avaliação, Campinas, v. 13, n. 3, p. 857-862, nov. 2008

_____. **Regulação estatal e desafios da expansão mercantil da educação superior.** Educação & Sociedade, Campinas, v. 34, n. 124, p. 943-960, jul.-set. 2013.

VALLUIS, Marcel André. O ENADE (**Exame Nacional de Desempenho de Estudantes**) sob a ótica de alunos de administração. Santos: UNISANTOS. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade Católica de Santos, 2014.

ZAINKO, Maria. **Avaliação da educação superior no Brasil:** processo de construção histórica. Avaliação, Campinas, v. 13, n. 3, p. 827-831, nov. 2008.

Submetido em 3 de fevereiro de 2020.

Aceito em 13 de abril de 2020.