



DESAFIOS DO SISTEMA NACIONAL DE
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
(SINAES)

Raquel Teresa Flor

<http://dx.doi.org/10.18616/interfaces01>

INTRODUÇÃO

A avaliação da educação superior brasileira é um processo para garantir que os cursos mantenham a qualidade necessária para sua continuidade, para certificar-se de que atendam ao estipulado pelas normas vigentes. Historicamente, a avaliação da educação superior no Brasil passou por diversas abordagens metodológicas: a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) inspirou-se em modelo americano, o qual não contempla a realidade do Brasil; o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) contemplava a gestão e metodologia acadêmica, mas teve uma breve duração de um ano, pois não contou com o apoio do Ministério da Educação (MEC); o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), que tinha como foco os indicadores de desempenho e a gestão e distribuição dos recursos financeiros, porém a comunidade acadêmica considerou como uma ameaça a autonomia da instituição, de forma que apresentou resistência e colaborou para a descontinuação do GERES; o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), que tinha como proposta a apreciação da infraestrutura, o desempenho discente e docente, a fim de democratizar a participação da comunidade acadêmica, que, no entanto, apesar de sua relevância, teve uma curta duração; o Exame Nacional de Cursos (ENC), o qual objetivava a avaliação dos cursos baseada no desempenho individual do discente; o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que foi idealizado para contemplar o desempenho do aluno, do docente e da estrutura física dos cursos, mas, após tantos anos de existência e experiências, nota-se um afastamento da sua essência, uma vez que surgiram desafios de segurança dos resultados baseados em índices. Ademais, há demandas de adequação às novas necessidades, como a agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

REFERÊNCIA HISTÓRICA DA AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

O sistema de avaliação da educação superior brasileira conta com uma trajetória de experiências e investidas em instrumentos de análise pensados para garantir a qualidade dos cursos, da gestão financeira, da acreditação e, a cada novo instrumento de avaliação, tinha-se a possibilidade de novas experiências que resultaram no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Contudo, mesmo que o sistema esteja atuando há 20 anos, existem desafios em sua atuação que têm capacidade para prejudicar os resultados, de maneira que causam insegurança no parecer avaliativo final.

Conforme Pinto (2015), ao fazer um resgate histórico das diversas ferramentas de avaliação em diferentes períodos e contextos históricos, temos que o sistema de avaliação institucional da educação superior teve sua formulação iniciada com a Reforma Universitária em um contexto de regime militar. As primeiras avaliações contemplavam programas de pós-graduação executadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Diante disso, a comunidade acadêmica da época demonstrou resistência em aceitar tal método, pois foi constituído baseado no modelo americano, de forma que se distanciava dos ideais brasileiros. Mas, embora não contemplasse a realidade brasileira, foi possível realizar uma análise da estruturação da educação superior no Brasil.

Ainda de acordo com Pinto (2015), em 1983, a partir do resultado de debates a respeito da educação superior, foi constituído o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU); o PARU, diferentemente da Capes, abrangia a instituição como um todo, visto que contemplava a gestão e a metodologia acadêmica. O programa durou apenas um ano, já que não teve apoio do MEC, que ainda impôs burocracias para a continuidade do PARU.

Pinto (2015) também descreve acerca do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES) surgido em 1986 por meio de uma proposta do MEC. O GERES teve sua criação favorecida pe-

los documentos oriundos da Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior (CRES), normatizada pelo Decreto nº 91.177 de 1985 (Brasil, 1985), composta por 24 membros da comunidade acadêmica. A CRES tinha por objetivo alinhar o ensino na educação superior com as ideologias do governo militar, já que havia a necessidade de contemplar novas demandas sociais do Brasil que se aproximavam da democratização e abordar assuntos tratados pelo PARU. O GERES, por sua vez, trataria dos indicadores de desempenho, com foco na identidade da instituição, e também guiaria o financiamento e a distribuição de recursos, mas a comunidade acadêmica interpretou todo esse movimento como uma ameaça à autonomia e passou a apresentar resistência significativa.

Mesmo que o GERES não tenha sido mantido como modelo, ele contribuiu para o avanço da educação, pois se apresentou importante para viabilizar debates sobre o assunto. As reflexões produzidas pelo grupo contribuíram para a formulação de um novo modelo de avaliação: o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), criado após a Constituição Federal (Brasil, 2016), que contou com seus instrumentos legais. Segundo Pinto (2015), este programa buscava reconhecer competências curriculares dos programas de graduação, por meio de avaliação do desempenho docente, discente e da estrutura física da instituição.

O PAIUB promoveu a democratização da avaliação com a participação da comunidade acadêmica no processo de avaliação, uma vez que teve consideração pelo posicionamento da instituição e pelas discussões realizadas para o aprimoramento do Programa, o qual é regido pelo princípio de processo voluntário e pela adesão consciente das instituições (Palharini, 2001; Polidori; Araújo; Barreyro, 2006 *apud* Pinto, 2015). O foco do Programa era avaliar os níveis de qualidade das políticas públicas a partir dos objetivos da instituição. Apesar de ter promovido reflexões importantes, o PAIUB teve uma breve duração e Pinto (2015) relata que o motivo da descontinuação do Programa teria ligação com o fato de tratar de aspectos políticos e extrínsecos ao seu progresso.

Carnoy (2002 *apud* Pinto, 2015), por exemplo, traz a informação da importância do PARU e do PAIUB para a proposta do Exame Nacional de Cursos (ENC), com o intuito de refletir sobre as experiências promiss-

soras dos diversos diálogos referentes às formas de avaliação da educação superior e, assim, remeter a uma compreensão da educação superior e as suas instituições como ente democrático e participativo. O ENC, por sua vez, foi formalizado pela Lei nº 9.131, em 24 de novembro de 1995 (Brasil 1995), que teve como órgão regulador o Conselho Nacional de Educação (CNE). O ENC, então, relacionava a avaliação do desempenho individual do aluno à qualidade dos cursos e da instituição, e as condições de ensino e a oferta também eram avaliadas. Pinto (2015) traz em sua tese a citação de Dias Sobrinho (2003), que considerou o ENC como a principal ferramenta de avaliação entre 1995 e 2002.

PLANEJAMENTO DO SINAES

De acordo com Ristoff e Giolo (2006), o Sinaes é proveniente de uma proposta de governo do então candidato a presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, referente ao pleito de 2002, que foi influenciado pelas seguintes bases avaliativas prévias: o PAIUB, a Capes, de 1976, o PARU, de 1983, o GERES, de 1985, e o ENC.

Criado em 14 de abril de 2004, resultante da Lei nº 10.861 (Brasil, 2004), o Sinaes foi, em conformidade com Pinto (2015), formulado para abranger três elementos principais: a avaliação das instituições, dos cursos e dos estudantes, bem como os assuntos relacionados a esses aspectos (o corpo docente, a infraestrutura das instituições, o ensino, a pesquisa e a extensão, o desempenho dos discentes e outros). O objetivo, portanto, é promover a qualidade da educação superior com respeito à autonomia e à identidade da instituição.

DESAFIOS DO SINAES

O debate realizado em 22 de agosto de 2024 pelo canal do Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária (INPEAU) no *YouTube*, contou com a participação do Prof. Dr. Dilvo Ilvo Ristoff e do

Prof. Dr. Juan Garcia e com a mediação do Prof. Dr. Thiago Henrique Almino Francisco. O professor Ristoff, que teve participação na elaboração e implementação do Sinaes, foi Diretor de Avaliação da Educação Superior no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), professor emérito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), possui conhecimento consolidado sobre a avaliação das Instituições de Ensino Superior (IES), expõe desafios enfrentados pelo Sinaes ao relatar que o INEP precisa ser proativo, divulgar os resultados, trazer a informação em linguagem simples e legível para que todos possam compreender, com base no que consta no inciso II do Art. 2º da Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004: “o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos” (Brasil, 2004).

Ristoff (2008) coloca que é necessário promover uma cultura de autoavaliação nas instituições, prática já prevista no inciso VIII do Art. 3º da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004: “planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional” (Brasil, 2004). O professor expõe também ser necessário rever os objetivos do Sinaes com a intenção de atender à agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) e verificar se devem continuar os mesmos objetivos após 20 anos. Além disso, menciona que é preciso um sistema de avaliação eficiente para que instituições internacionais conheçam e confiem na educação superior brasileira para o sucesso da internacionalização.

Ristoff (2008) promove uma reflexão da necessidade de se desfocar dos índices ao considerar o protagonismo do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) na avaliação de ensino superior e a insegurança no diagnóstico preciso e justo com a qualidade dos cursos. Isso porque os resultados do Enade produzem informações equivocadas por estarem baseadas em resultados de provas em que há aluno que realizou a avaliação apenas por uma mera formalização e que, por fim, registrou todas as respostas em uma única alternativa, sem compromisso em apresentar um desempenho real, o que torna incerto o resultado.

Os índices, tal qual estão desenhados, afrontam não só a lei do SINAES, mas o bom senso, pois produzem

orientações equivocadas à sociedade e às IES, além de alimentarem a preguiça com relação ao que é mais precioso na avaliação: a afirmação de valores.

Presenciamos, por isso mesmo, a cada dia que passa, situações insustentáveis de (1) cursos que nunca são avaliados presencialmente (o que significa que dirigentes passam a ter menosprezo pela avaliação in loco pelos pares e a tudo o que ela significa; e (2) cursos de IES públicas de alta qualidade que são impedidos de participarem do SISU (com perda a cada ano de grande quantidade de vagas públicas e gratuitas) porque os alunos ou boicotaram o ENADE ou compareceram ao exame apenas para assinar a prova (Ristoff, 2008, p. 354).

Diante disso, Ristoff (2008) declara a importância de o Sinaes passar por atualizações para atender à realidade da sociedade e às mudanças nas universidades. A agenda 2030 da ONU, por exemplo, traz a demanda de atualizações, que tem como termo mais presente “para todos”. Portanto, isso mostra que ideias isoladas não são mais adequadas, uma vez que são necessárias propostas que contemplem um ideal mundial, a fim de garantir a sustentabilidade e o bem-estar de todos, e isso deve ser refletido nas Instituições de Ensino Superior e, conseqüentemente, na avaliação, pois o Sinaes precisa estar coerente com essa demanda global.

Em vista disso, com a insegurança do processo de avaliação ancorado no Enade, com a falta de clareza que prejudica o acesso e o entendimento das informações recebidas pelos cidadãos, com as demandas urgentes que devem ser alinhadas à agenda 2030 para trazer resultados satisfatórios, nota-se que se trata de um tema improrrogável. É um assunto que exige atenção especial e imediata por parte das autoridades competentes.

José Dias Sobrinho (2008) menciona a importância e os benefícios de as instituições realizarem, além da avaliação externa, a autoavaliação, cujo processo já é previsto no Sinaes. Isso possibilita a cada instituição o conhecimento da sua atuação no campo educacional ao identificar seus pontos fortes e pontos fracos e, por conseguinte, criar estratégias e metas

para melhorar a qualidade da instituição em todas as áreas e promover a participação de toda a comunidade acadêmica em um amplo debate a respeito da realidade da instituição, para ressaltar tal procedimento democrático como ético e educativo: “Além de aspectos técnicos, esses processos têm uma dimensão profundamente ética e educativa, pois contribuem para a melhora institucional e social.” (Sobrinho, 2008, p. 820).

Sobrinho (2008) cita também a relevância das diferentes conexões no contexto educacional: a avaliação interna e externa, que envolve os atores da comunidade acadêmica, a autorregulação e regulação, as diferentes metodologias, na intenção de contextualizar um cenário participativo e favorável para o desenvolvimento da qualidade. No entanto, faz uma análise crítica que se soma às análises de Ristoff (2008) a respeito das estratégias avaliativas adotadas pelo INEP, as quais suspendiam o progresso do processo interativo da avaliação, visto que dispensaram a abrangência da avaliação institucional, de forma que resultou na perda da qualidade dos resultados decorrentes do Enade estar ocupando papel principal e, conseqüentemente, deixou de ser dinâmico e formativo o processo avaliativo dos cursos.

O ENADE e o estudante passam a ser as principais fontes de informação para a formulação dos índices de qualidade. Os “proprietários” e destinatários principais são os órgãos do governo. Os principais conceitos são eficiência, competitividade, performatividade. Os objetivos mais importantes são controlar, hierarquizar, comparar, *ranquear*. Tudo isso com pretensa neutralidade e objetividade, como se a avaliação fosse isenta de valores e interesses, como se os números, as notas, os índices fossem a própria avaliação e pudessem dar conta da complexidade do fenômeno educativo (Sobrinho, 2008, p. 821).

Sobrinho (2008) promove uma reflexão ao considerar que, com o foco na avaliação do discente por meio do Enade (qualificação do desempenho conforme performance dos alunos nas provas, acompanhada

de notas que definem a qualidade e a acreditação dos cursos), essa abordagem de avaliação prejudica os valores da instituição e os interesses dos diferentes indivíduos envolvidos e, assim como menciona Ristoff (2008), destaca sobre a imprecisão e incoerência dos resultados, pois, além dos resultados incertos por motivo de falta de empenho por parte do discente na realização efetiva da avaliação, uma única prova não possui capacidade de contemplar as diferenças dos ensinamentos de cada curso. Somando-se a isso, cada indivíduo ingressa na instituição de ensino com determinados conhecimentos que também podem distorcer os resultados.

Não há teoria educacional que sustente que o desempenho de um estudante numa prova seja plena garantia de aprendizagem, nem de que o resultado de um conjunto de estudantes num exame seja igual à qualidade de um curso. Ademais, há outros problemas. Por exemplo, não se pode misturar em fórmula única resultados de provas diferentes, com graus diversos de dificuldade (por exemplo, odontologia e turismo).

Tampouco os estudantes têm o mesmo ponto de partida; sabe-se que os cursos de instituições fortes recebem alunos mais bem preparados e é admissível que tenham um desempenho relativo menor que os demais (efeito Harvard). Isso significa que a fórmula de qualidade adotada não respeita as especificidades institucionais e faz abstração das realidades concretas dos cursos e dos estudantes (Sobrinho, 2008, p. 822).

Hierarquizar, comparar, ranquear, de maneira a rotular as instituições por intermédio de números, destina-se a dividir e desviar o foco do que realmente importa, que é a instituição como um todo. Essa prática conduz ao individual e, como Ristoff (2008) revela, ideias individuais não são mais apropriadas, pois é necessário pensar no coletivo, no bem de todos e, para isso, a avaliação precisa ser adequada e contemplar a complexidade do sistema educativo com compromisso, ética e manutenção dos valores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação da educação superior vivenciou muitas experiências ao longo da história, uma vez que pode-se apreciar as metodologias adotadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pelo Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), pelo Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), pela Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior (CRES), pelo Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) e, no tempo presente, pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), o qual enfrenta desafios de atualização e direcionamento a partir do desalinhamento com a proposta originária ao se desviar de uma proposta dinâmica para uma quantitativa baseada em índices. Percebe-se que, além de retornar à proposta avaliativa inicial, o Sistema necessita ser atualizado para contemplar as demandas globais atuais oriundas da agenda 2030 da ONU.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p. Disponível em: <https://tinyurl.com/4d5nrxnm>. Acesso em: 3 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985. Institui Comissão Nacional visando à reformulação da educação superior e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 5651, 1 abr. 1985. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdxd2z3m>. Acesso em: 3 jan. 2025.

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**: seção 1, Brasília, DF, p.

3, 15 abr. 2004. Disponível em: <https://tinyurl.com/bp72uff4>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 25 nov. 1995. Disponível em: <https://tinyurl.com/43893faj>. Acesso em: 3 jan. 2025.

INPEAU UFSC. Universidade em Debate: Avaliação e Qualidade no Ensino Superior. Plataforma YouTube, 22 ago. 2024. 1h50min37s. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Xn7LavtO8fk>. Acesso em: 20 jan. 2025.

PINTO, Rodrigo Serpa. **Meta-avaliação**: uma década do processo de avaliação institucional do SINAES. 2015. 269f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/3rjrr4aj>. Acesso em: 3 jan. 2025.

RISTOFF, Dilvo. GIOLO, Jaime. O Sinaes como Sistema. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 3, n. 6, p. 193-213, dez. 2006. Disponível em: <https://tinyurl.com/3hs53c6j>. Acesso em: 3 jan. 2025.

RISTOFF, Dilvo. **Mitos e Meias Verdades**: a educação superior sob ataque. Florianópolis: Insular, 2008.

SOBRINHO, José Dias. Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008. Disponível em: <https://tinyurl.com/3ta3zxfz>. Acesso em: 23 jan. 2025.