



“Educação como prática de Liberdade”:
cartas da Amazônia para o mundo!

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)
SET-OUT 2021

ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

10359 - Resumo Expandido - Trabalho - 40ª Reunião Nacional da ANPEd (2021)

ISSN: 2447-2808

GT11 - Política de Educação Superior

SINAEs NO CONTEXTO DE UM ESTADO AVALIADOR: ALGUMAS REFLEXÕES

Adriana Rocha Vilela Arantes - UnB - Universidade de Brasília

SINAEs NO CONTEXTO DE UM ESTADO AVALIADOR: ALGUMAS REFLEXÕES

Resumo: O presente artigo decorre de estudos que vêm sendo realizados em curso de doutoramento no Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE), na Universidade de Brasília (UnB), que tem como objeto a autoavaliação institucional na educação superior. Tem como objetivo analisar e refletir sobre o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído pela Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004) no contexto de um Estado avaliador a partir da década de 1990 no Brasil. Os caminhos metodológicos se fazem à luz dos pressupostos do materialismo histórico dialético. Os resultados demonstram que a política de avaliação da educação superior no Brasil tem uma história que apresenta idas, voltas e transformações, haja vista que, ao longo das últimas duas décadas, apresenta várias concepções, finalidades e modelos de acordo com o contexto social, econômico e político. Tem-se predominado a regulação no processo avaliativo realizado pelo Estado.

Palavras-chaves: Estado; Política de avaliação; Educação Superior; Sinaes.

Introdução

O objetivo deste estudo é analisar e refletir sobre o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído pela Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004) no contexto de um Estado avaliador a partir da década de 1990 no Brasil. Nessa perspectiva, o Estado se tornou protagonista na definição da política de avaliação da educação superior no Brasil, principalmente a partir da década de 1990. Dessa forma, os resultados obtidos na avaliação institucional dependem de como o Estado exerce o controle e a influência sobre o sistema educativo.

Em termos metodológicos, a reflexão se faz à luz dos pressupostos do materialismo histórico-dialético, partilhando da ideia de que “os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc.” (GIL, 2008, p. 14).

O artigo está estruturado em dois tópicos, sendo que o primeiro trata do

entendimento do papel do Estado frente à implementação da política pública de avaliação da educação superior no Brasil a partir de 1995, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998). E, por fim, a análise Sinaes no contexto de um Estado avaliador como regulador da política de avaliação na educação superior no Brasil.

1.1 Estado avaliador na regulação da política de avaliação da educação superior no Brasil

O estudo sobre Estado nos dias atuais é significativo, pois permitirá mostrar que suas transformações acompanharam as da sociedade civil. A concepção de Estado é tema de reflexões que acompanham a história da humanidade. O conceito de Estado não é consensual e está sempre em movimento. Os elementos específicos e essenciais do Estado são o poder e a dominação de classes. Para tanto, o Estado, neste artigo, refere-se à totalidade da sociedade política, ao conjunto de pessoas e instituições que formam a sociedade juridicamente organizada sobre determinado território, afirmam Dias e Matos (2012). Para os autores, o Estado está presente em toda parte, o lugar que ele ocupa em nossa vida cotidiana é tamanho que não poderia ser retirado dela sem que, ao mesmo tempo, ficassem comprometidas nossas possibilidades de viver, e sua autoridade se faz sentir sob diversas formas.

A terminologia Estado avaliador, proposta por Neave (2001), consiste numa racionalização e numa redistribuição geral das funções (e dos poderes) entre o centro e a periferia. O centro conservaria o controle estratégico global através de mecanismos políticos menores em número, porém mais precisos, constituídos pela definição de metas para o sistema e o estabelecimento de critérios e processos de controle de qualidade do produto. Em face, Afonso (2013) reconhece três estágios (fases) na adoção de sistemas de avaliação no campo da educação, desenvolvidos ao longo das três últimas décadas do Estado avaliador. O primeiro estágio seria marcado pela vinculação da ideologia neoliberal às políticas de avaliação e *accountability* e pelo incremento de mecanismos de avaliação de larga escala em contexto nacional. O segundo, pela aderência dos países a formas de avaliação internacional, e o terceiro, o estágio atual, pelos processos de transnacionalização da prática avaliativa.

Queiroz (2014) revela que, historicamente, o Estado buscou, por meio da proclamação de uma variedade de regras e normas cada vez mais uniformizadas, orientar, coordenar e controlar a educação superior em face dos interesses dos grupos hegemônicos. Para tanto, a ideia de chamar o Estado de avaliador é compatível com as mudanças geradas pela crise que assolou a economia mundial na década de 1980 e a crescente necessidade de elaborar instrumentos mais sofisticados para aferir a qualidade da educação.

Para tanto, o neoliberalismo se tornou a nova ordem internacional e poderia ser sintetizado em desafios e contradições centradas num regime de muita inflação e incertezas quanto à condução política. A lógica neoliberal foi materializada pela política do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM), com o intuito de reconstruir e desenvolver o campo da educação superior na América Latina. O Estado, sob a lógica neoliberal de Estado-mínimo, reduz sua intervenção efetiva no campo educacional e fortalece suas funções fiscais, de regulação e de avaliação. Nesse sentido, verifica-se que a expansão da educação superior com forte incentivo à ampliação de vagas e abertura de instituições na esfera privada não se deram ao acaso, mas sob a compreensão da lógica

liberal de transferência ao mercado de responsabilidades antes assumidas pelo Estado (MANCEBO, 2008).

A ideologia neoliberal se consolida no governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-1998 e 1999-2002) e contribuiu de forma significativa para as reformas da política de avaliação instauradas no Brasil pelo estímulo à produtividade do setor público, ao aumento da eficiência e efetividade, à melhoria do desempenho da gestão pública e ao controle burocrático do poder estatal inspirado na administração privada.

1.2 Sinaes no contexto do Estado avaliador

A política de avaliação da educação superior brasileira vem sendo amplamente debatida nas últimas décadas, mas, para a compreensão de suas repercussões, é preciso entender o contexto econômico, político e social e suas influências sobre esse campo. O Brasil teve cinco programas ou sistemas avaliativos de avaliação a partir da década de 1980 no que tange a educação superior. São considerados programas oficiais: Programa de Avaliação da Reforma Universitária – Paru (1983); Comissão Nacional de Reformulação Avaliação do Ensino Superior – CNRES (1985), Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior – Geres (1986), Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – Paiub (1993) e o Exame Nacional de Cursos – ENC, conhecido como “Provão”, em 1996.

Em 2004, foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído por meio da Lei nº 10.861/2004, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva – Lula (2003-2006), em vigor até os dias atuais. O Sinaes é proveniente da acumulação e transformação dessas experiências anteriores de avaliação, que, ao serem realizadas, desconsideraram os valores e paradigmas divergentes entre cada uma delas, a visão formativa/emancipatória do Paiub fundada na participação e na autonomia institucional, a visão somativa da Avaliação das Condições de Ensino e o mecanismo de *ranking* do Provão (BARREYRO; ROTHEN, 2006).

O Sinaes, tal qual concebido e em processo de execução, contempla uma série de instrumentos complementares para avaliar os cursos, a instituição e o desempenho do estudante: (i) avaliação institucional externa (Avalies), que subsidia os atos regulatórios de credenciamento e credenciamento das IES e se inicia com um processo de autoavaliação, devendo contemplar a totalidade das atividades e dos processos institucionais; (ii) avaliação de cursos de graduação (ACG), que subsidia os atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos; e, por fim, (iii) o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) (BRASIL, 2004). E, ainda, para compor a avaliação institucional, o Estado se vale do Censo e do cadastro dos cursos.

À medida que a Lei do Sinaes foi sendo regulamentada pelos atos normativos do poder executivo, o processo de avaliação foi tomando contornos mais regulatórios e se valendo de um processo avaliativo mais quantitativo que qualitativo, privilegiando mais as técnicas da econometria em detrimento de uma avaliação mais participativa por parte da sociedade civil e das IES. O resultado refletido a partir da avaliação da educação superior estabelece *rankings* à luz do mercado, sendo que instituições com melhor avaliação exercem hoje poder ou influência sobre a sociedade.

O Sinaes, até os momentos atuais, passou por diversas mudanças, apresentando-se com características políticas específicas à época de cada governo. A instrumentalização do Sinaes perde grande parte de suas características integradoras e formativas e passa a atribuir maior importância a exames estáticos, somativos e regulatórios. Dessa forma, altera-se a metodologia avaliativa originalmente proposta pelo Sistema, de produção de significados e reflexão sobre os valores do conhecimento e da formação, para o controle, a seleção e o ranqueamento em escalas numéricas.

A partir do governo Michel Temer (2016-2018), com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), verifica-se a aceleração e a intensificação das políticas que contribuem para o desmonte do Estado brasileiro. Em 2019, tem início um novo governo, neoliberal e conservador, de Jair Bolsonaro (2019-2022), dando continuidade a esse desmonte.

O governo Jair Bolsonaro revela uma sintonia com as teses da mercantilização, da privatização e do controle social e ideológico por meio da e na educação. Apresenta a (des) construção do Estado como agente planejador, regulador e de proteção social. Assim, no que se refere à política de avaliação da educação superior, o Sinaes demonstrou críticas e reflexões negativas. Nesse período, tem início um debate coordenado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) para aprimorar o sistema de avaliação superior no Brasil.

Segundo o *sítio* do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep), o intuito do debate da Conaes não é apresentar uma proposta fechada, dogmática, mas colocar o tema em discussão. Entretanto, já se apresenta a opinião do Inep com o objetivo de apresentar o direcionamento governamental nesse debate. Com a discussão, o Inep espera possibilitar a flexibilização da gestão do processo avaliativo, gerar uma integração entre avaliação *in loco*, avaliação interna, Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) e Indicadores de Qualidade, além de criar indicadores que ofereçam transparência nos dados. No que se refere ao Enade, a proposta de reformulação da Lei do Sinaes, em discurso oficial, aponta rever a periodicidade do ciclo avaliativo que, em vez de ocorrer a cada triênio, poderá ser realizado em até seis anos, considerando critérios como a expansão da oferta dos cursos e os resultados de edições anteriores do exame (INEP, Publicado em 25/02/2021).

Entretanto, o governo Jair Bolsonaro busca uma política de avaliação que promova a privatização do ensino. Fato esse que já vem sendo anunciado desde 2016, no governo Michel Temer (2016-2018). A privatização da educação superior evidencia um modelo dedicado à obtenção de lucro, à transformação de alunos em clientes, ao atendimento das demandas mercadológicas. Essa lógica compreende a educação como conquista individual e a educação superior, por consequência, passa a ser um local para aqueles que podem alcançá-la e pagar por ela. A expansão da educação superior foi, e é, vinculada a um projeto de universalização da educação. Esse projeto se tornou pauta constante das reformas educacionais, a partir dos anos 1990, e se instituiu como bandeira social no Brasil até os dias atuais.

Considerações Finais

A partir de 2004, a criação do Sinaes trouxe uma expectativa de avaliação formativa à comunidade acadêmica. Contudo, de acordo com as orientações de sua concepção, causou uma série de confusões, dúvidas, críticas e desafios. Todavia, a regulação esteve historicamente atrelada ao Sinaes, alinhada aos interesses políticos e econômicos. Com o processo regulatório do Sistema, teve a valorização do Enade como instrumento fundamental de constituição dos indicadores da avaliação e o conflito sistemático dos instrumentos legais.

Os resultados das avaliações são utilizados pelo Inep para orientar suas ações de regulação, com o discurso de estimular e fomentar iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino. Entretanto, deve-se destacar ainda que os resultados da avaliação do Sinaes constituem referencial básico aos processos de regulação e supervisão da educação superior, compreendendo o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

Referências

AFONSO, A. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 53, p. 267-284, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782013000200002>. Acesso em: 23 mai. 2019.

BARREYRO, G. B. e ROTHEN, J.C. "SINAES" Contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do sistema nacional de avaliação da educação superior. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, Especial, p. 955-977, out. 2006. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Brasília: Casa Civil, 2004. Disponível em: www.planalto.gov.br [Acesso em: 20 de jun.2021](#)

MANCEBO, D. Reforma da Educação Superior: o debate sobre a igualdade no acesso. In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João F. de; MOROSINI, Marília. (Orgs.). **Educação Superior no Brasil 10 anos pós-LDB**. Brasília: INEP, p. 55-70, 2008. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/684> Acesso em: 25 nov. 2020.

NEAVE, G. **Educación superior: história y política**. Barcelona: Gedisa, 2001.

QUEIROZ, K. C. A. de L. Reconhecimento de cursos de graduação em instituições privadas no marco do Sinaes: avaliação, regulação e acomodação. Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Programa de Pós-graduação em Educação, 2014.

SANTANA, A. C. M. A constituição do Estado Avaliativo e o aumento das avaliações externas: propagando um ensino desigual para todos. *In: Avaliação da educação: referências para uma primeira conversa*. ROTHEN J.C. e SANTANA A. da C. M. (Org). São Paulo: EdUFSCar, 2018. 207p.

