

UMA REFLEXÃO SOBRE O SINAES E SEUS PRINCIPAIS DESAFIOS

<http://dx.doi.org/10.5902/2318133838265>

Thiago Henrique Almino Francisco¹

Pedro Antônio de Melo²

Isadora Maria Back da Veiga³

Resumo

Neste texto busca-se contextualizar os principais desafios do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes. Para tanto, utiliza-se bases teóricas que refletem sobre a avaliação da educação superior e consolidam as discussões sobre eficácia e a validade do sistema, destacando as discussões emergentes entre os modelos público e privado e os principais desafios que o Sinaes encontrou no decurso de sua implantação.

Palavras-chave: Sinaes; educação superior; avaliação institucional; regulação; prestação de contas.

A REFLECTION ON THE SINAES AND ITS MAIN CHALLENGES

Abstract

This paper aims to contextualize the main challenges that are related to whit the National System of Evaluation of Higher Education in Brazil. By this way, using the theoretical background that reflects the principles of Sinaes and consolidates the discussion about the accuracy and reliability of the system, this paper promotes a reflection between the public a private model, and the ways to implement this evaluation tool

Key-words: Sinaes; higher education; institutional assessment; regulation; accountability.

¹ Universidade do Extremo Sul Catarinense, Brasil. E-mail: tfrancisco@unesp.br.

² Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil. E-mail: pedro.inpeau@gmail.com.

³ Universidade do Extremo Sul Catarinense, Brasil. E-mail: isadorabdv@gmail.com.

Introdução

Nas discussões acerca da educação superior a avaliação é tema recorrente e atual, já que permite uma investigação sistemática sobre o desenvolvimento das atividades institucionais, consolidando a estrutura de cursos e instituições. Entre outros aspectos a avaliação permite a construção de significados e de uma imagem da principal contribuição de cursos e instituições, permitindo que se constitua uma história, uma identidade e uma proposta curricular e administrativa relevante de atuação para instituições e cursos.

A avaliação também se constituiu num mecanismo de inserção das instituições no âmbito do neo-liberalismo econômico a partir do delineamento de práticas que determinasse uma atuação proativa e relacionada com as perspectivas de mercado no contexto educacional. Por intermédio de metodologias aplicadas ao processo de investigação sistemática de instituições e cursos, foi possível construir um panorama coerente com as expectativas da comunidade acadêmica, as quais foram significativas para a proposição de novos modelos administrativos, curriculares e acadêmicos. Neste sentido, busca-se refletir sobre os desafios que pairam sobre o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes - a partir da abordagem de conceitos e de dados que registram sua aplicação.

Aspectos metodológicos

Na intenção de produzir, sistematizar e disseminar conhecimentos é que Bourdieu (1982) destaca a importância de instituir ferramentas metodológicas aplicadas ao processo de investigação e de análise da epistemologia de um problema, sobretudo em ciências sociais. A instrumentação científica consolidada nos procedimentos metodológicos determina a ruptura de conceitos e fronteiras, promovendo o êxito da investigação que deve ser pautada nos objetivos propostos. Este processo interpretativo está amparado nas contribuições de Köche (1997), tendo em vista a definição de métodos confiáveis que proporcionam o aporte criativo para a busca da verdade em uma pesquisa científica, especialmente no fato de proporcionar uma relação intensa entre o pesquisador e seus objetos de estudo.

A pesquisa se baseou numa busca sistemática semelhante ao que se propõe na meta análise, destacada por Tranfiel, Dnyer e Smart (2003), como sendo uma forma de elencar as principais questões empíricas de uma determinada área ou segmento, utilizando bases de dados específicas para a construção do estudo. Utilizou-se, ainda, contribuições da pesquisa interpretativa na perspectiva de Taylor e Bogdan (1984), Morgan e Smircich (1980) e por Miles e Huberman (1994).

Para isso, utilizaram-se as principais bases de consulta que publicam estudos relacionados com a gestão universitária, considerando aquelas que preconizam estudos sobre a avaliação institucional. Entre elas o Google Acadêmico e a Scielo, as quais congregam um conjunto de estudos de contribui com as reflexões relacionadas com o campo da gestão universitária no Brasil. Embora já existam estudos que considerem uma relação entre o Sinaes com sistemas internacionais, os autores priorizam nesta pesquisa os trabalhos de ordem nacional, até mesmo pela gênese do Sinaes e pelas experiências anteriores da avaliação institucional brasileira.

As categorias de análise foram constituídas a partir das orientações encontradas na obra de Bardin (1977), em consonância com a proposta de Strauss e Corbin (2008), que indicam a necessidade de uma análise estrutural do estado da arte para que seja possível alinhar categorias, propriedades e dimensões que sejam aplicadas ao processo de explicação de um determinado fenômeno. Ainda considerando as categorias, vale também considerar a proposição de Creswell (2014), na medida em que ele destaca a possibilidade de explicar fenômenos e processos sociais a partir da percepção das pessoas. No caso desta pesquisa não há um estudo fenomenológico, mas há a possibilidade de, com base nas questões teóricas apresentadas, levantar elementos que expliquem um dos fenômenos mais complexos na gestão universitária em tempos contemporâneos: a avaliação institucional.

A avaliação da educação superior no Brasil: uma revisão sobre um fenômeno histórico na educação superior

As discussões sobre a avaliação na educação superior brasileira surgiram no início da década de 1970. Os modelos precursores foram influenciados pela colaboração da Capes e surgiram com o objetivo de constituir uma dinâmica e um pensamento sistêmico para a avaliação da educação superior. Apesar das diversas divergências com este modelo inicial, a contribuição do processo em si foi produtiva, já que permitiu que se desencadeassem práticas de gestão aderentes a construção do contexto qualitativo da expansão, por meio de referenciais norteadores da oferta.

Já na década de 1980, após a consolidação destas reflexões por intermédio dos resultados do Programa de Avaliação da Reforma Universitária e das discussões preponderantes consolidadas pelo Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior, aproveitando os direcionamentos propostos pela Constituição Federal, surgiu um modelo considerado inovador e responsável por posicionar a avaliação como mecanismo institucional e participar da construção da identidade da educação superior brasileira. A partir de uma proposta sistêmica e adaptável aos diversos modelos universitários, a avaliação passou a ser um mecanismo de compreensão de um cenário que estava sendo preparado para uma significativa expansão.

Com o insucesso dos modelos anteriores, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, surgiu o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - Paiub -, sustentado pela LDB, que foi significativa para que a avaliação se tornasse um mecanismo da regulação do processo educacional, alinhando a avaliação em um panorama regulador e dentro das perspectivas ensejadas pelo modelo político-econômico da época.

O Paiub deu origem ao Exame Nacional de Cursos, o qual foi severamente criticado por se utilizar do desempenho dos estudantes para avaliar instituições e cursos e direcionado para a formação de *rankings* que nada contribuíam com o entorno educacional. Apesar do período conturbado de sua implementação, foi possível identificar algumas poucas contribuições que foram apontadas pela Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior num documento que se constituiu na base fundamental de uma proposta avaliativa considerada inovadora, já que contaria com a participação da comunidade acadêmica, transferindo a estes a responsabilidade pela manutenção de um processo de reflexão sobre a estrutura da educação superior no Brasil.

Considerando as experiências anteriores em 2004 surgiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes -, instituído pela lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004, considerado um instrumento robusto e que tinha a função de promover o delineamento qualitativo da educação superior e preparar a expansão educacional a partir de um estudo sistemático da estrutura de instituições e de cursos. Gera-se uma série de expectativas sobre o sistema, sobretudo em função da possibilidade de valorizar as construções históricas e a identidade institucional de cada um dos modelos, permitindo que mecanismos adaptáveis, tais como a auto avaliação, ganhassem corpo no contexto dos diversos modelos institucionais.

Com o surgimento do Conceito Preliminar de Curso e do Índice Geral de Cursos Avaliados, que de acordo com Francisco (2012) foi um aspecto que corrompeu o sistema de avaliação, o Sinaes sofreu com o descrédito da comunidade acadêmica, a qual passa a buscar por compreensões epistemológicas sobre a eficácia do sistema.

Os desafios do sistema nacional de avaliação da educação superior

A partir dos direcionamentos da lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004, surgiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, que tem a função de consolidar aspectos que foram descritos na LDB e no Plano Nacional da Educação para o desenvolvimento do segmento no Brasil. Em meio a um momento de discussão sobre a eficácia dos diversos modelos institucionais, da qualidade na oferta de educação superior em função da expansão proporcionada pela LDB e da eficácia das atividades de ensino e aprendizagem na educação superior, o modelo proposto ao Sistema se apresentou como um referencial de indicadores de essência formativa e qualitativa, mas que possuía e proporcionava inferências somativas e quantitativas às instituições e cursos de graduação.

Sua configuração permitia uma visão holística da educação superior, por meio do que o próprio Ministério da Educação chamou de autoconhecimento institucional, permitindo, por intermédio das investigações sistemáticas ensejadas pelo Sistema, a apresentação de um retrato do segmento e a orientação da oferta da educação superior a partir de um estudo das variáveis que incorrem na estrutura acadêmica e administrativa das instituições. Mesmo surgindo num ambiente conturbado e de dúvidas, tal como destacado por Barreyro e Rothen (2006), o Sinaes possuía intenções que o promoviam a modelo de gestão, o qual poderia ser utilizado pelas instituições, especialmente as do segmento privado, no sentido de consolidar sua identidade e constituir ações de posicionamento baseadas nos resultados de sua autoavaliação.

O Sinaes, em seus direcionamentos iniciais, ao tomar o escopo de um modelo gerencial, ou mesmo quando utilizado como um suporte para a tomada de decisão, também permitiu que os diversos modelos institucionais pudessem se adaptar aos ensejos do mercado, já que a educação superior, especialmente nas considerações de Esteves (2007), passou a ser identificada como um bem comercial a partir dos direcionamentos da Organização Mundial do Comércio e do Banco Mundial. Mesmo com as crises de legitimidade, de hegemonia e de institucionalidade, os objetivos propostos ao Sistema buscavam instituí-lo como um mecanismo que permitisse uma adaptação rápida das instituições ao dinamismo do cenário que se colocava à educação superior.

Ao se colocar neste patamar, o Sinaes não conseguiu se estruturar da maneira requerida pela dinâmica do ambiente educacional e sofreu impactos na sua estrutura a partir de instrumentos legais, notas técnicas, portarias e demais mecanismos que cercearam ou enfraqueceram pontos fundamentais de sua estrutura. De acordo com Veltroni et. al. (2011), a credibilidade do Sistema acabou arranhada pela falta de compreensão de itens que seriam fundamentais para a consolidação da avaliação institucional, tanto da parte das instituições quanto dos órgãos legais e reguladores da educação superior.

A consolidação dos objetivos do sistema

No contexto dos seus objetivos, os desafios que se apresentam requerem uma reflexão sobre os objetivos do Sistema, de modo a consolidar o Sinaes como sendo um mecanismo adaptável e aplicável aos diversos modelos institucionais que compõem o segmento da educação superior no Brasil. As instituições privadas, detentoras de números expressivos em relação a cursos e instituições, são as que mais buscam esta revisão, já que em meio ao seu desenvolvimento o Sinaes passou a assumir compromissos e funções diferentes das que surgiram com a sua promulgação, afetando de modo direto o principal referencial da expansão da educação superior brasileira.

A portaria n. 2.051, de 14 de julho de 2004, regulamentou o Sinaes e apresentou um arcabouço de objetivos com a função de direcionar os esforços da avaliação, permitindo que houvesse a orientação necessária para o desenvolvimento de um Sistema que, por ora, foi considerado complexo.

Ao alavancar a qualidade da educação superior por meio de uma investigação sistemática no entorno da estrutura de cursos e instituições, o Sistema também tinha como objetivo orientar a expansão institucional e a oferta de cursos e programas, por meio do aumento da eficácia das ações acadêmicas e sociais. Com base nas orientações da portaria n. 2.051, de 9 de julho de 2004, a partir de uma série de procedimentos complexos e interdependentes o Sinaes se constituiria em um mecanismo que levava em seu bojo os conceitos de inteligência competitiva, de modo a orientar o desenvolvimento institucional.

A evolução do segmento privado e o conflito de interesses que envolveram a avaliação desde a implantação do Sinaes, influenciou os objetivos do Sistema e direcionou-o para compromissos e funções diferentes daquelas assumidas em sua concepção. Além disso, a edição da portaria normativa n. 23, de 1º de dezembro de 2010, deixou claro que o Sinaes tinha outras funções e passaria a ser operacionalizado de modo diferente do que foi previsto, sobretudo em função dos desajustes discutidos por Veltroni et. al. (2011), os quais influenciaram de modo importante a operacionalização das etapas do Sistema e os demais aspectos que constituíam sua base operacional e, sobretudo, seus princípios norteadores.

A compreensão dos princípios norteadores do sistema

O Sinaes enquanto sistemática de avaliação foi concebida a partir das experiências anteriores de avaliação institucional que foram adotadas durante o percurso da evolução da educação superior no Brasil. O trabalho da CEA, responsável pela estruturação do

sistema e tendo suas bases centradas no Paiub, foi considerado uma inovação relevante no cenário do segmento, estruturando o Sistema como sendo aplicável aos diversos modelos institucionais, sem prejuízos às principais características de cada estrutura.

No decurso de sua implementação, porém, os princípios apresentados acabaram se tornando um dos principais vetores do insucesso do sistema, já que, diferentemente do Paiub, a concepção regulatória do Sinaes acabou trazendo influências que incorreram na estrutura e na aplicação do Sistema, prejudicando a credibilidade e a aplicação dos conceitos considerados fundamentais. Isso prejudicou a compreensão da comunidade acadêmica sobre a relevância do Sinaes, trazendo críticas sistemáticas sobre o desenvolvimento das operações que envolveriam a avaliação institucional.

De modo semelhante ao Paiub, a responsabilidade social com a qualidade da educação superior se apresentou como um dos princípios base do Sinaes, de modo a permitir que a oferta dos serviços educacionais estivesse baseada em um projeto institucional, com mecanismos que pudessem envolver todos os segmentos da comunidade acadêmica. Com base neste princípio, as instituições deveriam assumir compromissos pontuais com a comunidade a partir da oferta de seus programas educacionais, os quais passariam a conter identidade própria, aplicabilidade sistemática ao entorno e uma base curricular específica com a intenção de potencializar a empregabilidade de seus egressos e formar a mão de obra específica e ensejada pela comunidade. Apesar deste viés, o princípio teve dificuldade de se consolidar em função da aplicação do Enade como principal estrutura da avaliação institucional, o qual avalia apenas o produto - estrutura curricular hermética -, esquecendo-se da proposta de ensino e aprendizagem preconizada pela instituição.

Um segundo princípio que se apresentou - reconhecimento à diversidade do Sistema - se constituiu em função da expansão proporcionada pela LDB, já que o instrumento legal permitiu que a educação superior pudesse se expandir pelas atividades da iniciativa privada. A lei sistematizou um aspecto descrito pela Constituição Federal, vinculando a atividade da livre iniciativa à avaliação institucional e permitindo que a interiorização da educação superior a partir da alocação de instituições e cursos em diversos municípios brasileiros.

De modo direto o segundo princípio estava relacionado com o respeito à identidade, à missão e à história das instituições no sentido de valorizar a construção histórica e a evolução técnica, estrutural e acadêmica das instituições. Isso deveria ser identificado a partir de um estudo sistemático do projeto institucional, o qual se constituía na base do processo avaliativo, e permitir a construção de argumentos e reflexões que poderiam ser debatidas nos momentos ensejados pelo processo de avaliação. Principalmente após os direcionamentos da LDB e do decreto n. 5.773, de 9 de maio de 2006, este princípio deveria ganhar relevância já que o segmento privado foi, e é, o detentor de grande parte do mercado da educação superior no Brasil, adentrando, conforme orientações de Rodrigues (2010), em mais de 700 municípios do País. Com a adoção dos indicadores concebidos pela portaria normativa n. 23, de 01 de dezembro de 2010, este princípio foi a bancarrota, já que o CPC e o IGC dificilmente valorizam a construção histórica desenvolvida pelas instituições, especialmente às faculdades isoladas que mais sofrem com os seus impactos.

A globalidade institucional foi prejudicada no momento em que os indicadores específicos, e destacados nos projetos de avaliação de cada instituição, foram substituídos por índices e conceitos estipulados por uma única ideologia, impedindo que as instituições pudessem adotar seus parâmetros e critérios como sendo base para sua auto avaliação. Já a continuidade do processo avaliativo, acabou prejudicada pelo fato dos novos indicadores produzirem efeitos sobre os trabalhos das comissões próprias de avaliação, que perderam sua relevância em função de um novo modelo de avaliação, adotado dentro do próprio Sistema.

A operacionalização de suas etapas

Ao destacar aspectos já desenvolvidos no Paiub, considerando também o Exame Nacional de Cursos e a Avaliação das Condições de Oferta, os desafios do Sinaes estavam em consolidar a essência sistêmica e delinear práticas de gestão sustentáveis e baseadas em dados concretos coletados por meio de uma investigação sistemática no bojo institucional. Por meio desta formatação, pelo menos na teoria, o Sistema se engajou em promover uma reflexão no âmbito da comunidade acadêmica sobre a epistemologia da qualidade na educação superior. Apesar dos atrasos constantes e da dificuldade de se constituir e consolidar o primeiro ciclo, a expectativa gerada em torno da operacionalização do Sinaes gerou dúvidas, sobretudo do segmento privado que, à época da institucionalização do Sistema, continuava em franca expansão.

Outro aspecto que se posiciona neste sentido, é o fato de qualificação enviesada dos avaliadores, já que ao longo dos tempos o Sinaes passou a conviver com discussões acaloradas que ainda buscam esclarecer as contribuições dos segmentos que compõem a educação superior. Para o segmento público o Sinaes e a Avaliação Externa, que praticamente não aconteceu, passam a ser considerados um momento de reflexão sobre sua identidade, enquanto para o segmento privado este processo se constituía como um método tortuoso de regulação e controle. Além destes aspectos, o Sistema começa a entrar em processo de quebra de sua integridade no momento em que ocorrem atrasos sistemáticos destacados por Veltroni et. al. (2011), prejudicando o desenvolvimento de uma série de atividades propostas para a consolidação do Sistema, especialmente das visitas das comissões. O primeiro cronograma, emanado da portaria normativa n. 1, de 10 de janeiro de 2007, tentou estabilizar os aspectos vinculados às visitas de avaliação *in loco* para processos de recredenciamento institucional e renovação de reconhecimento de cursos, os quais ainda não foram plenamente consolidados.

Mesmo com a edição do decreto n. 5.773, de 9 de maio de 2006, que regulamenta a relação entre avaliação e regulação e institui os critérios para os diferentes momentos da ACG, dúvidas despontaram, sobretudo, em função de cursos que já possuíam seus atos regulatórios, ou mesmo daqueles que ainda necessitavam protocolá-los. Outro fator que contribuiu para as dificuldades encontradas neste percurso foi a grande expansão dos programas de graduação em um curto espaço de tempo, desencadeando mais uma série de dificuldades no processo.

Com a intenção de minimizar esta dificuldade, em 2007 surgiu mais um instrumento que tinha a intenção de suprimir os impactos emanados dos pormenores encontrados inicialmente, mas que aumentaram ainda mais a confusão de todo o processo. A edição da portaria normativa n. 40, de 13 de dezembro de 2007 instituiu o Sistema e-MEC que

tinha a intenção de integrar dados relacionados com a avaliação, mas que durante sua implantação foi severamente criticado pelas instituições por não contribuir para a celeridade dos processos.

Por fim, o Enade aproveitou as contribuições do Exame Nacional de Cursos e abarcou as considerações da lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995, no momento em que instituiu uma avaliação de desempenho dos estudantes como complemento ao processo de avaliação das instituições. A ideia era a de que uma avaliação consistente deveria considerar a qualificação do estudante por intermédio de um teste que deveria mapear o seu desenvolvimento durante o seu percurso na graduação. Na prática, o Enade acabou se tornando um instrumento que determinou ranhuras na credibilidade do Sinaes, especialmente por ser considerado o mecanismo de composição dos principais indicadores de qualidade de cursos e instituições.

A valorização excessiva do Enade

A partir deste direcionamento surgiu um instrumento que foi concebido sob os intentos de uma proposta inovadora e que consideraria a estrutura curricular dos diversos cursos de graduação ofertados pelas instituições, considerando o desempenho dos acadêmicos habilitados à participação no processo. O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes, concebido como uma das etapas de uma sistemática robusta de avaliação institucional, trouxe a oportunidade de considerar o desempenho dos estudantes no processo de avaliação, de maneira a constituir um estudo sistêmico dos cursos de graduação por meio da avaliação aplicada sob as orientações da lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995.

O Exame ainda trouxe em sua estrutura a possibilidade de mapear o valor agregado do ensino produzido pela instituição e que foi denominado de Indicador de Diferença de Desempenho Esperado e Observado - IDD -, o qual era calculado por meio do desempenho dos acadêmicos concluintes em IES que guardassem o mesmo perfil social. Os resultados constituiriam um momento do processo de avaliação institucional, considerando o Exame como uma atividade meio da avaliação e não como a sua finalidade precípua.

Vale salientar que o Enade, apesar de possuir um caráter inovador no momento em que se propõe a consolidar um sistema avaliativo, surgiu em meio a desconfiança e ao descrédito de seu antecessor. O Exame Nacional de Cursos, apesar de uma experiência que compôs a estrutura do Sinaes, foi severamente criticado por sua estrutura e pelo fato de se constituir como único meio para avaliar instituições e cursos em um período que antecedeu a concepção do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Entre outros aspectos, estas críticas se emanaram em função de possibilidade de criação de *rankings* e pelos diversos prejuízos causados na imagem pública das instituições com desempenho abaixo do satisfatório.

No decorrer de suas aplicações o Enade esbarrou nas dificuldades encontradas pelo Ministério da Educação e pelo Inep no processo de operacionalização da avaliação institucional. Na impossibilidade de avaliar um grande volume de cursos e instituições, foram criados indicadores de qualidade de cursos e instituições, consolidados pela portaria normativa n. 23, de 29 de dezembro de 2010, baseados quase que exclusivamente no desempenho dos estudantes na prova do Enade. Além dos atrasos no

cálculo das notas, o Exame passou a ser questionado quanto a sua validade, já que se apropriou basicamente do desempenho dos estudantes e de aspectos que não estavam previstos inicialmente na estrutura do Sinaes, consolidando-se como o principal direcionador de ações das instituições e dos órgãos reguladores por meio de sua inferência na composição dos indicadores de qualidade de cursos e instituições.

Os indicadores de qualidade de cursos e IES

No decorso de sua implantação, o Sinaes sofreu com as intempéries causadas pelas dificuldades de sua implementação, especificamente em função do baixo quantitativo de avaliadores aptos a avaliar uma gama extensa de cursos e instituições. Além destes aspectos, o Sistema perdeu o seu caráter dinâmico em função dos atrasos na consolidação do primeiro ciclo de avaliação proposto pela portaria normativa n. 1, de 10 de janeiro de 2007 e pelas diversas confusões causadas pela sobreposição de instrumentos legais lavrados no contexto da avaliação e regulação da educação superior.

Mesmo com as orientações da Lei do Sinaes, do decreto n. 5.773, de 09 de maio de 2006, e com as diversas portarias e instrumentos de avaliação que foram instituídos ao longo das reflexões sobre a avaliação da educação superior, o caráter dinâmico e formativo do Sistema perdeu sua eficácia pelas dificuldades operacionais e pela falta de valorização da dinâmica implantada pelos diversos modelos institucionais. Decorrente deste fator, diversas ações foram impetradas pelos órgãos reguladores da educação superior com a finalidade de equacionar a manutenção da coerência e da credibilidade do Sistema, culminando na edição de instrumentos legais que instituíram os indicadores de qualidade de cursos e instituições.

Instituídos em 2008 e consolidados pela portaria normativa n. 23, de 29 de dezembro de 2010, o Conceito Preliminar de Curso e o Índice Geral de Cursos passam a ser considerados como referenciais no processo de avaliação, em uma tentativa de manter a coerência com a proposta inicial do Sinaes. Porém, em função da composição dos indicadores, os quais se originam basicamente da avaliação dos estudantes, o Sistema passa a sofrer severas críticas por utilizar-se de indicadores que não valorizam as experiências e a identidade institucional, especialmente no segmento privado não universitário, já que passa a considerar aspectos meramente quantitativos e sem relação direta com a construção e manutenção dos significados propostos pela instituição.

Ao se apresentarem como principais norteadores da avaliação institucional, os indicadores de qualidade de cursos e instituições passam a compor o escopo de desafios que se apresentam ao Sinaes em função da dificuldade de compreensão de sua estrutura estatística e, sobretudo, pela falta de coerência com a proposta inicial do Sistema. Os indicadores, além de ferir as bases constitucionais no momento em que exigem professores titulados em instituições não universitárias, apresentam uma série de aspectos dúbios e que foram alvo de críticas por todos os segmentos da educação superior.

De um lado, o segmento privado destaca a ineficiência dos indicadores em retratar o cenário da educação superior contemporânea, a qual é fomentada pelo segmento privado em função do quantitativo de instituições e cursos, já que os indicadores de qualidade instituídos consideram pontuações específicas para insumos que não estão presentes, disponíveis ou acessíveis a grande maioria das instituições. Ao considerar o percentual de

professores com título de doutorado e uma avaliação com base no desempenho dos estudantes na composição do CPC e, respectivamente do IGC, existe um impacto substantivo na estrutura destas instituições, o qual faz do Plano de Desenvolvimento Institucional, anteriormente considerando a base central da avaliação institucional, um mero instrumento burocrático.

Já no âmbito do segmento público as universidades e as demais instituições se posicionam no contexto beira a indiferença. As instituições públicas, sejam elas federais, estaduais ou municipais, acabam compreendendo o CPC e o IGC como dois indicadores secundários e que nada trazem de contribuição a suas respectivas estruturas. Destarte, no contexto público, não há nenhum tipo de contribuição destes indicadores, a não ser pelo fato de posicionarem as instituições nos *rankings* produzidos pela imprensa e que garantem a qualidade das instituições que atuam neste segmento.

O conflito sistemático dos instrumentos legais

A lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995 foi uma das primeiras tentativas de regulamentar um processo sistemático de avaliação a partir do desempenho dos estudantes, consolidando uma tentativa de sistematizar e orientar a avaliação institucional em uma perspectiva reguladora. Apesar dos modelos anteriores de avaliação lograrem um êxito considerável, não havia uma regulamentação apropriada que considerava o escopo da avaliação e sua aplicabilidade nos diferentes modelos institucionais. Desse modo, a necessidade premente de regulamentação do processo sempre foi um grande desafio que se apresentou ao processo, já que os impactos da avaliação no decurso da evolução e da expansão da educação superior são relevantes e direcionados ao fomento da identidade institucional e da construção de uma proposta sistêmica para a educação superior brasileira.

Com o surgimento do Sinaes esperava-se um arcabouço legal aderente com a proposta constitucional, com a LDB e a com as expectativas geradas pela lei do Sinaes, avalizando um processo relacionado com a tríade avaliação, regulação e supervisão, de modo a orientar as atividades dos diversos modelos institucionais. Porém, dentro das reflexões apresentadas por Veltroni et. al. (2011), o Sistema de avaliação em voga sofreu com os atrasos sistemáticos e as confusões causadas pela sobreposição de instrumentos legais, considerado fato gerador de discussões que colocaram em questão a validade e a credibilidade do Sinaes.

A lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004, trouxe uma série de expectativas para os diferentes modelos institucionais que se posicionavam no Brasil já que, em seus princípios, ensejava a valorização da identidade institucional. O que se esperava do Sistema em tela seria uma dinâmica pontual e que considerasse as construções históricas das instituições e cerceasse qualquer tipo de comparação equivocada por parte de *rankings* e demais instrumentos de valoração. A partir de então, a avaliação seria desenvolvida em ciclos que contemplassem instituições e cursos a partir de uma orientação pré-estabelecida.

Além disso, os aspectos da supervisão contemplados na LDB e que constam nos direcionamentos propostos pela avaliação institucional só foram regulamentados, de fato, com a edição do decreto n. 5.773, de 9 de maio de 2006. Neste caso, identifica-se uma confusão na gênese do processo avaliativo, já que o espaçamento entre a concepção e a regulamentação não está de acordo com o esperado para um desenvolvimento coerente do processo.

A edição da portaria normativa n. 40, de 12 de dezembro de 2007, parece ter sido o estopim para uma série de discussões e críticas sobre a validade do instrumento e a eficácia do Sinaes, já que instituiu critérios que taxados de inconstitucionais e os tornaram verdade absoluta no contexto da avaliação. Em uma tentativa de minimizar estas críticas, de 2008 até 2011 foram emitidas uma série de Notas Técnicas que se sobreponham os direcionamentos legais e impiedam que as instituições pudessem exercer sua liberdade em seus construtos históricos, prejudicando o projeto institucional e os objetivos preconizados pela instituição. Com estes instrumentos, o PDI, inicialmente considerado a base da avaliação, tornou-se um instrumento secundário, já que, em função do grande arcabouço normativo, a avaliação passava a valorizar aspectos quantitativos e somativos, inicialmente previstos como complementares ao sistema.

Além da sobreposição de leis, portarias, notas técnicas e outros aparatos legais, o que se viu no decorrer da implantação do Sinaes foi uma confusão sistemática e um conflito generalizado dos instrumentos de avaliação, os quais foram influenciados pela publicação dos instrumentos que tentavam regulamentar o Sistema. O que se apresenta, prevendo a continuidade do Sinaes, é a necessidade de regulamentar de modo coerente o Sistema já que uma gama extensa das instituições e cursos possuem uma identidade própria que, apesar de semelhantes, requerem estudos e análises pontuais e dinâmicas.

Considerações finais

A partir de 2004 a avaliação institucional ganhou um sistema robusto de aplicação e metodologias coerentes com as necessidades encontradas nas diferentes instituições. Com o Sinaes uma série de expectativas surge no âmbito dos segmentos que compõem a educação superior, promovendo ações proativas de instituições e dos órgãos reguladores do segmento no Brasil. Contudo, estes ensejos se constituíram em fato gerador de ações que impediram que o Sistema pudesse se desenvolver de acordo com as orientações de sua concepção, causando uma série de confusões, dúvidas, críticas e desafios que são enfrentados atualmente pelo Sinaes.

Embora seja constituído a partir de experiências concretas e bases epistemológicas coerentes com as necessidades da educação superior no Brasil, o Sistema foi alvo de práticas que não consideraram a expansão e a evolução quantitativa de instituições e cursos no Brasil, sofrendo com a falta de mão de obra operacional e com as diversas inferências causadas pela dificuldade de compreender a estrutura e os significados propostos pelo Sistema. Apesar de seu caráter dinâmico, o Sinaes foi influenciado por opiniões, práticas e instrumentos que orientaram a ineficácia do Sistema, gerando críticas e indicadores adjacentes que inviabilizaram a implantação da avaliação institucional. Por estes fatores, diversos desafios se apresentam como sendo prioritários para o Sistema, os quais são base para uma reflexão sobre a perenidade do Sinaes.

A compreensão dos objetivos, a consolidação de seus princípios, a operacionalização de suas etapas, a valorização do Enade como instrumento fundamental de constituição dos indicadores da avaliação e o conflito sistemático dos instrumentos legais, podem ser considerados obstáculos importantes e que devem ser vencidos pelos responsáveis pela operacionalização do Sistema. Eles até podem ser vencidos, contudo, enquanto não houver um engajamento dos diversos modelos institucionais em busca de uma política democrática e específica para cada modelo institucional, será impossível refletir em um processo de avaliação, os ensejos de uma educação superior conflitante, que preza mais pelos interesses de grupos corporativistas do que pela busca de uma referencia aplicada à constituição de um sistema educacional preponderante, forte e sustentável.

Referências

- BARDIN, Laurence. *Content analysis*. São Paulo: Livraria Martins Fontes, 1977.
- BARREYRO, Gladys. ROTHEN, José Carlos. Sinaes contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do sistema nacional de avaliação da educação superior. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 27, n. 96, 2006, p. 955-977.
- BOURDIEU, Pierre. *Leçon sur la leçon*. Paris: Minuit, 1982.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. *Decreto n. 5.773 de 9 de maio de 2006*. Brasília: Casa Civil, 2006.
- BRASIL. *Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004*. Brasília: Casa Civil, 2004.
- BRASIL. *Lei de diretrizes e bases da educação nacional*. Rio de Janeiro: Esplanada, 1996.
- BRASIL. *Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995*. Altera dispositivos da lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/l9131_95.htm. Acesso em 12 abr 2011.
- BRASIL. *Portaria n. 2.051, de 9 de julho de 2004*. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes -, instituído na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Acesso em: 18/04/2011. Disponível em http://www.faex.edu.br/v2009/cpa/Portaria.pdf_2004. Acesso em 12 abr 2011.
- BRASIL. *Portaria normativa n. 1, de 10 de janeiro de 2007*. Estabelece o calendário de avaliações do Ciclo Avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes - para o triênio 2007/2009. Disponível em <http://www.cpa.uem.br/Download/26jun4-PORT%201-07-MEC.pdf>. Acesso em 12 abr 2011.
- BRASIL. *Portaria normativa n. 23 de 29 de dezembro de 2010*. Altera dispositivos da portaria normativa n. 40, de 12 de dezembro de 2007, que Institui o e-MEC. Disponível em <http://www.semesp.org.br/portal/pdfs/juridico2011/Portarias/Janeiro/PORTARIA%20N%2023%20-1-12-10.pdf>. Acesso em 12 abr 2011.
- BRASIL. *Portaria normativa n. 40, de 12 de dezembro de 2007*. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. Disponível em http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/ead/port_40.pdf. Acesso em 15 abr. 2017.

CORBIN, Juliet; STRAUSS, Anselm. *Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory*. New York: Sage, 2008.

CRESWELL, John W. *Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens*. São Paulo: Penso, 2014.

DIAS SOBRINHO, José. Políticas e conceitos de qualidade: dilemas e ritos. Aula ministrada aos acadêmicos do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGAU/UFSC) no dia 9 de dezembro de 2011.

ESTEVES, Paulo Cesar L. *Fatores determinantes de mudanças na estrutura competitiva do sistema de ensino superior de Santa Catarina*. Florianópolis: UFSC, 2007. 154f. Tese (doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento). Universidade Federal de Santa Catarina.

FRANCISCO, Thiago Henrique Almino. *Análise das ações que confirmam a relação entre IGC e o PDI: um estudo em faculdades isoladas no sul de Santa Catarina*. Florianópolis: UFSC, 2012. 186f. Dissertação (mestrado profissional em Administração Universitária). Universidade Federal de Santa Catarina.

GARCIA, Maurício. *Gestão profissional em instituições privadas de ensino superior: um guia de sobrevivência para mantenedores, acionistas, reitores, pró-reitores, diretores, coordenadores, gerentes e outros gestores institucionais*. São Paulo: Hoper, 2006.

KÖCHE, José Carlos. *Fundamentos de metodologia científica*. Petrópolis: Vozes, 1997.

MILES, Matthew B; HUBERMAN, Michel A. *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*. New York: Sage, 1994.

MORGAN, Gareth; SMIRCICH, Linda. The case for qualitative research. *Academy of Management the Academy of Management Review*, v. 5, n. 4, 1980, p. 491-500.

RODRIGUES, Gabriel Mario. *Imagem do ensino superior*. SEMINÁRIOS ABMES. Anais ... Brasília: Abmes, 2010.

TAYLOR, Steven J; BOGDAN, Robert. *Introduction to qualitative research methods: the search for meanings*. New Jersey: John Wiley & Sons, 1984.

TRANFIELD, David; DENYER, David; SMART, Palminder. Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review. *British Journal of Management*, v. 14, n. 3, 2003, p. 207-222

VELTRONI, Andaraci Lucas; SILVA, Eurípides Alves; LUCATO JUNIOR, Rui Vicente; JADINI, Wilson Maurício. *Avanços, contradições e dificuldades do MEC: da gênese das políticas de avaliação ao 2º ciclo do Sinaes*. São José do Rio Preto: Cedu Verde. 2011.

Thiago Henrique Almino Francisco é professor na Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6285-7742>.

Endereço: Avenida Universitária, 1105 - 88806-000 - Criciúma - SC - Brasil.

E-mail: tfrancisco@unesp.net.

Pedro Antônio de Melo é professor na Universidade Federal de Santa Catarina.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7607-4303>.

Endereço: UFSC - Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária
- Rua Eng. Agronômico Andrei Cristian Ferreira, s/n - 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil.

E-mail: pedro.inpeau@gmail.com.br.

Isadora Maria Back da Veiga é estudante no curso de Administração de Empresas da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8072-4487>.

Endereço: Avenida Universitária, 1105 - 88806-000 - Criciúma - SC - Brasil.

E-mail: isadorabdv@gmail.com.br.

Recebido em 24 de maio de 2019.

Aceito em 7 de julho de 2019.

