

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E SEUS MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY: O SINAES EM FOCO

*Evaluación de la educación superior en Brasil y sus mecanismos
de accountability: el SINAES en foco*

*Assessment of Superior Education in Brazil and its
Accountability Mechanisms: the SINAES in Focus*

ALISSON SLIDER DO NASCIMENTO DE PAULA*¹

<http://orcid.org/0000-0001-6356-3773>

*Universidade Estadual do Ceará. Brasil. alisson.slider@yahoo.com

Recibido: 01-06-2018

Revisado: 05-10-2018

Aceptado: 21-05-2019

Resumo: A presente investigação busca analisar os mecanismos que constituem o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, sua vinculação com a noção de *accountability* educacional e a definição de qualidade adotada por este sistema avaliativo. Trata-se de uma pesquisa qualitativa. O tipo de estudo corresponde à bibliográfico e documental. A técnica de análise corresponde à análise de conteúdo. Com efeito, a avaliação da educação superior na história recente do Brasil vivenciou e vivência diversas transformações, pondo em evidência avanços e retrocessos do ponto de vista operacional. A ênfase dada ao ENADE e aos marcos regulatórios que condicionam o *modus operandi* das instituições de ensino superior no Brasil se expressam como um modelo de *accountability*.

Palavras-chave: accountability; SINAES; qualidade; educação superior.

Resumen: Este estudio busca analizar los mecanismos que conforman el SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior), su vinculación con la noción de *accountability* y la definición de calidad adoptada por este sistema de evaluación. Se trata de una investigación cualitativa. El tipo de estudio corresponde al bibliográfico y documental. La técnica de análisis corresponde al análisis de contenido. De hecho, la evaluación de la educación superior en la historia reciente de Brasil ha experimentado y experimenta varias transformaciones, con avances y retrocesos desde el punto de vista operativo. El énfasis puesto en la ENADE y los marcos regulatorios que condicionan el *modus operandi* de las instituciones de educación superior en Brasil se expresan como un modelo de *accountability*.

Palabras clave: accountability; SINAES; calidad; educación superior.

Abstract: This study seeks to analyze the mechanisms that make up the SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior), their link with the notion of educational *accountability* and the definition of quality adopted by this evaluation system. This is a qualitative research. The type of study corresponds to the bibliographic and documentary. The analysis technique corresponds to the content analysis. In fact, the evaluation of higher education in the recent history of Brazil has experienced and experiences several transformations, highlighting advances and setbacks from the operational point of view. The emphasis given to ENADE and the regulatory frameworks that condition the *modus operandi* of higher education institutions in Brazil are expressed as a model of *accountability*.

Keywords: accountability; SINAES; quality; higher education.

¹ Doutorando em Educação pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Professor do Centro Universitário Inta (UNINTA).

INTRODUÇÃO

O discurso em busca do reordenamento do aparelho estatal se deu em meados da década de 1990, a partir do surgimento de uma onda avaliadora sob influência do ideário neoliberal, além de suas vicissitudes sob o viés da Terceira via. Ressalta-se que o tipo de avaliação que surgia estava baseado numa lógica de *accountability* deveras utilizada pelos Estados nacionais do centro capitalista, além de sua própria disseminação pelo espaço global dos Estados-nações já apregoada pelos organismos internacionais.

No contexto brasileiro, a educação superior se encontra dentro desta racionalidade a partir de uma miríade de políticas e mecanismos que são incorporados junto ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) objetivando definir e avaliar a qualidade da educação superior em os seus aspectos administrativos. Nesse escopo, a noção de avaliação baseada numa racionalidade de *accountability* estaria disposta a pôr em movimento um processo comprometido com os interesses públicos? A racionalidade técnica em ascensão, em especial a partir da década de 1990² apropria-se do processo de regulação e supervisão da educação superior?

Esses questionamentos põem-se na ordem do dia, contudo, responde-los não se trata de uma tarefa das mais simples. A avaliação da educação superior na história recente do Brasil vivenciou e vivência diversas transformações, pondo em evidência avanços e retrocessos do ponto de vista operacional.

O presente texto busca analisar a vinculação da racionalidade neoliberal em que se expressa na avaliação e a lógica da regulação como *accountability* e os mecanismos que engendram a lógica da avaliação da educação superior, assim como define os paradigmas de sua qualidade. Decerto, o texto está organizado expondo algumas considerações sobre a noção de *accountability* educacional, os impasses na definição de qualidade para a educação superior, além do próprio aparato político-jurídico constituído para efetuar a processualidade avaliativa contemporânea que se expressa através do SINAES.

A REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO-AVALIADOR E O AVANÇO DA ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL

O surgimento de concepções *neoliberais* implicou em profundas metamorfoses nas engrenagens do sistema de organização social. As reformas postas em movimento pelos governos Thatcher (1979-1990) e Major (1990-1997) buscaram a descentralizar os serviços direcionados ao aspecto social, áreas como saúde e educação foram rotuladas como dispendiosas, nesse panorama. Nesse sentido, ajustes econômicos foram implementados tendo em vista a nova racionalidade que se irradiava numa escala global.

² A destaque direcionado à década de 1990 se dá em virtude de atender os anseios neoliberais, mormente a partir da disseminação de sua concepção no Brasil nesse período.

Em acréscimo, a noção do *New Labour* é constituída na gestão de Blair (1997-2000), o sentido de participação popular como um dos princípios de fomento do terceiro setor que se apresentava como alternativa às privatizações operadas no início da noção neoliberal tornava-se central em seu discurso. A Terceira Via surgia com intuito de superar as crises do Estado através do fortalecimento na relação entre as instituições da sociedade civil.

Com efeito, a busca dos governos em obter maior apoio popular propiciou o ensejo para as organizações não governamentais, bem como empresas com interesses de benefício através de sua responsabilidade social a participarem dessa processualidade, decorrendo, destarte, na maior aprovação e participação popular. Em verdade, “o novo modelo de administração pública apelava para os slogans da cidadania ativa e do empoderamento das comunidades, conquistando, assim, adesão popular às modificações em curso na sociedade britânica” (Shiroma e Santos, 2014, p. 23).

Até aqui, tratou-se de expor, no campo político, a implementação da noção de terceira via na sociedade britânica. A partir desse movimento, compreende-se o alastramento dessa concepção em diversos locais no globo. No Brasil, a reforma do Estado se deu no interior de um processo complexo, no qual permearam —e ainda permeiam— concepções político-ideológicas diversas e por vezes —no campo da aparência— antagônicas, que na esteira das relações sociais se mostram como verdadeiros obstáculos para os setores populares.

Em 1995, através do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) a reforma do Estado foi pensada em efetuar a estabilização fiscal juntamente com o crescimento econômico de modo sustentável. Na definição do tamanho do Estado, surgiam-se três pilares que orientariam o processo de reforma do Estado: privatização, publicização e terceirização. No plano econômico, a crise recebeu uma interpretação de crise fiscal em decorrência da ineficiência da gestão e dos serviços públicos. A superação dessa crise foi pautada em estratégias com grande aproximação com os princípios adotados na reforma estatal britânica, a saber: “críticas à burocracia do Estado; proposta de administração pública voltada aos resultados; implementação de uma gestão gerencial baseada na eficiência, descentralização e participação da comunidade” (Shiroma e Santos, 2014, p. 24).

Nesse panorama, o Estado se mantém como protagonista, todavia, é metamorfoseado para garantir uma regulação que torne exequível o controle mediante o elo envolvendo financiamento-fornecimento-regulação (Afonso, 1999). Com efeito, no que concerne o campo educacional, esse controle estatal se realiza através da inserção de currículos nacionais, bem como testes padronizados.

Para explanar esse processo, Afonso (1999) baseia-se em Mary Henkel e contextualiza as políticas no contexto britânico de ascensão do *New Labour*/Terceira Via:

O governo identificou a avaliação como um componente significativo na sua trajetória de conseguir alguns objetivos decisivos: controlar as despesas públicas, mudar a cultura do setor público e alterar as fronteiras e a definição das esferas de atividade pública e privada (p. 140).

A avaliação como instrumento para aferição de resultados em detrimento da reflexão acerca do processo. Nesse itinerário analítico, surge a ascensão da noção de *accountability*, esta noção, consoante Maroy (2013, p. 320), “tende a ser sinônimo de novas formas de regulação baseadas nos resultados que se propõem a substituir ou sobrepor as regulações burocrático-profissionais predominantes até o momento”. Estas novas formas de regulação se tratam de dispositivos de avaliação do desempenho das instituições, na referida pesquisa, tratar-se-á das Instituições de Ensino Superior (IES). Este desempenho centra-se nos objetivos curriculares denotados pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para formação profissional. Com efeito, este tipo de avaliação possibilita sanções que visam ajustar as IES, bem como suas práticas para qualificarem seus resultados nas avaliações.

A conceituação de *accountability* pode obter diversos significados em função da noção e contexto sócio-político no qual esteja traduzindo. De fato, em virtude dos vários trabalhos que tematizam a *accountability*, observa-se a dificuldade centrada na sua tradução, nessa compreensão, compreende-se que não há um significado único que represente a *accountability*. Percebe-se, deste modo, diferentes traduções sobre o termo, contudo, obtêm-se sentidos próximos. Isto é, “a palavra *accountability* tem sido comumente traduzida como ‘responsabilização’” (Pinho e Sacramento, 2009, p. 1345).

O termo *accountability* possui origem inglesa, contudo, não possui tradução definida para o português. No Estados Unidos da América (EUA) está presente na produção científica desde a década de 1970. Apenas na década de 1990 que o conceito ganhou visibilidade no Brasil, nos mesmos períodos em que se empreendia o regime democrático da administração pública (Pinho e Sacramento, 2009). Na compreensão de Vieira (2005), *accountability* pode se tratar de um conceito direcionado às políticas públicas, bem como um conceito articulado à noção de governança e controle social sobre o Estado.

Utilizando como referência alguns estudiosos sobre a relação *accountability* e educação (Maroy, 2006; 2013; Broadfoot, 2000; Carnoy e Loebb, 2002), a *accountability* educacional poder ser compreendida em dois movimentos: 1) diagnóstico e; 2) contabilização. Esses dois movimentos buscam identificar e contabilizar o desempenho dos sistemas de educação, tendo por base os objetivos estabelecidos previamente. Esse processo utiliza-se, também, como mecanismos de controle e reparo das falhas diagnosticadas entre objetivos e resultados. Nesse sentido, a *accountability* na educação tende-se a expressar-se como avaliação externa, levando em conta as experiências dos alunos, bem como as práticas educacionais.

A *accountability* sob a lógica da responsabilização nos remete ao sentido de prestação de contas, assim, a IES deve prestar contas com o Estado, que exerce função de regulador, isto é, Estado-avaliador, nesse sentido, a prestação de contas da IES se realiza através de uma avaliação de desempenho. No limite, *accountability* na educação se trata de constituir mecanismos de regulação calcados em saberes que possibilitem avaliação de resultados de aprendizagens estabelecidas e previamente denotadas nas

diretrizes curriculares, além de garantir o controle do processo que se refere aos padrões de qualidade.

Com efeito, os mecanismos de prestação de contas das IES, isto é, de *accountability*, participam do regime de regulação pós-burocrático dos sistemas educativos, baseados nos postulados do Estado-avaliador. A *accountability* trata-se de uma manifestação do paradigma econômico. Através dos resultados mensuráveis possibilita-se a competição e concorrência entre serviços educacionais, além da escolha dos consumidores. Sendo assim, este cenário se trata de um modelo de responsabilização baseado na lógica do mercado (*market accountability*).

Essa lógica de avaliação é inerente à noção do Estado avaliador que se efetua no processo de regulação estatal, definindo, assim, políticas educativas para os sistemas de ensino com ênfase no controle das competências introduzidas nos currículos de cursos de nível superior, bem como seus resultados. Estes resultados, por seu turno, são utilizados para orientar onde e como o mercado educacional deverá agir.

No Brasil, o Estado avaliador está atrelado à ascensão da racionalidade neoliberal a partir dos anos de 1990, bem como na irradiação da noção da Terceira via pós década de 1990. No limite, os governos que conduziram seus mandatos desde o início dessa racionalidade, seguiram orientações do Consenso de Washington e dos organismos internacionais para efetivarem medidas draconianas de privatização do patrimônio público, desregulação da economia, ajuste fiscal, liberalização financeira, abertura comercial, estabelecimento de parcerias público-privadas e sua consequente diluição da noção público/estatal e privado/mercantil, dentre outros.

A AVALIAÇÃO EDUCACIONAL E O EMPECILHO NA DEFINIÇÃO DA “QUALIDADE”

A avaliação educacional se tornou temática de grandes debates na área da educação decorrendo na constituição da avaliação como estratégia política de supervisão e controle do sistema de ensino. É lícito considerar que a temática acerca da política de avaliação educacional permeia um predominante horizonte técnico/contábil e econômico, sua organização reside no afastamento da participação popular e na desconsideração dos saberes culturais históricos e culturalmente constituídos. Destarte, “o que traduziria a avaliação em mero controle contábil ao invés da (auto) regulação e controle social” (De Souza, 2009, p. 17).

Em acréscimo, a avaliação assume, no contexto do Estado avaliador e da *accountability* educacional, a condição de mecanismo estratégico calcado em três bases indissociáveis para a racionalidade técnica: eficiência, eficácia e avaliação de desempenho. Nesse sentido, a racionalidade neoliberal se expressa via Estado avaliador a partir de uma noção reguladora, isto é, de privatização que, por seu turno, está calcada no predomínio das competências e da superioridade da eficiência do setor

privado/mercantil sobre as ações coletivas. Essa racionalidade estende-se à educação, em especial a educação superior que, partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 9.394/96 (Brasil, 1996a) e do Decreto nº. 2.207, de 15 de abril de 1997 (Brasil, 1997) passa a ser compreendida como um negócio a ser tratado no mercado do setor de serviços.

No que diz respeito à educação superior brasileira, é no contexto da reforma desencadeada, ainda na década de 1990 que se empreende uma vasta expansão das Instituições Privadas de Educação Superior (IPES); no início dos anos 2000 efetiva-se uma reforma de outra roupagem. Foi através do discurso do “mercado livre” que houve uma grande intensificação na criação das IPES guiadas pela desregulamentação. Nesse contexto, a falta de supervisão pública possibilitou a oferta de serviços educacionais de qualidade contestável via mercantilização. Esse processo decorre na formulação de uma função reguladora que o Estado assumiu municiando-se de políticas públicas para efetivar o intento de fiscalizar, supervisionar e controlar (Rothen e Barreyro, 2009).

As instituições privadas orientadas para o mercado tem seu direcionamento voltado para a massificação, com isso, compreende-se que há uma queda na qualidade quando vender o pacote/curso de forma mais fácil e que se encaixe na rotina do aluno/cliente são slogans irradiados pelas próprias IPES ganham prioridade em detrimento da formação profissional em que o ensino, pesquisa e extensão sejam a base indissociável da formação. Nesse contexto, sistemas de garantia de qualidade foram criados para consolidar a lógica da regulação estatal. A garantia de qualidade ficou a cargo das agências para efetivar essa finalidade do Estado.

Para se definir os níveis mínimos de qualidade, necessita-se definir o que seria essa qualidade. Compreende-se que não se trata de um conceito de fácil definição, em função dos valores subjetivos e conjunturais inerentes a cada contexto social que se estabelece um padrão de qualidade. No que diz respeito à qualidade da educação superior, Dias Sobrinho (2000, p. 212) compreende esse tipo de qualidade como algo valorativo e constituído socialmente, ou seja, “um atributo ou um conjunto de propriedades que definem uma coisa e a distinguem das demais, de acordo com julgamentos de valores praticados num determinado meio”.

Decerto, para que seja exequível a definição dessa noção de qualidade necessita-se de elementos comparativos, pois esse tipo de valor inerente ao sentido de uma qualidade particular não se trata de um valor abstrato selecionado aleatoriamente, contudo, trata-se de um tipo de valor constituído socialmente em que possa ter elementos comparativos. Com efeito, esse tipo de valor deve ser selecionado por cada instituição, dessa forma, poderá ser avaliado pelo setor externo. Nesse processo há um sistema de valor que será mais apreciado que outro em termos comparativos por se tratar de uma tomada de posição, isto implica o meio social no qual o setor externo representa.

Em função da irradiação da racionalidade neoliberal grandes consequências foram acarretadas para o processo de regulação, pois os padrões de qualidade que se

tornaram referências para as políticas de avaliação condicionaram o modelo da educação superior. Busca-se, na nova organização institucional, reduzir a intervenção regulatória estatal ao máximo através da criação das agências independentes para regular vários serviços que outrora eram regulados pelo Estado.

Com efeito, a política de avaliação condiciona o modelo e a lógica da educação superior brasileira, de acordo com De Souza (2009),

A avaliação da educação nacional, ao contrário do que se percebe à primeira vista, não está restrita ao terreno pedagógico. Ela reflete orientações políticas dos governos e, muitas vezes, perde seu caráter de diagnóstico de situações a serem aperfeiçoadas para tornar-se instrumento de controle do Estado. [...] Esse quadro não se restringe ao Brasil, mas a todos os países capitalistas, periféricos ou centrais [...] dá-se a ênfase à avaliação por resultados (e produtos), e, conseqüentemente, desvaloriza-se a avaliação dos processos, como é o caso dos exames nacionais que reduzem a complexidade do processo educativo apenas ao que é mensurável. É preciso definir se a avaliação será instrumento de controle ou de desenvolvimento, de promoção do ser humano e da escola (p. 20).

Questiona-se, nessa compreensão, a avaliação está a serviço de quem? Seria do aumento do poder estatal em controlar via regulação? A partir do que já foi exposto, percebe-se que a avaliação não se trata de um instrumento de diagnóstico de problemas e lacunas na formação profissional dos estudantes do ensino superior, e nem denota soluções para corrigi-las. No limite, a implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) determina a questão da qualidade como objeto central (melhoria da qualidade). Sendo assim, faz-se necessário empreender uma análise acerca do marco legal da avaliação da educação superior brasileira buscando desvelar o caráter de sua processualidade e os padrões de qualidade definidos por seu sistema.

O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO EXPRESSÃO DA ACCOUNTABILITY DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

A constituição do SINAES expressou a retomada de experiências, metas e objetivos mais significativos para a educação superior brasileira. Isto se deu em função da Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004 (Brasil, 2004), ter transformado o SINAES em política de Estado. De fato, a base da experiência orientada para o SINAES esteve calcada no Programa de Avaliação Institucional (PAIUB) O SINAES, no início, incorporou em sua lógica princípios e diretrizes do PAIUB, entre eles, ressalta Ristoff e Giolo (2006, p. 197), o “compromisso formativo da avaliação, a globalidade, a integração orgânica da auto-avaliação com a avaliação externa, a continuidade, a participação ativa da comunidade acadêmica, o respeito à identidade institucional e o reconhecimento da diversidade do sistema”. Todavia, o SINAES não incorporou o princípio da adesão voluntária. Em função

de se tratar de uma política de Estado, todas as IES do país participam dos processos avaliativos que compõem o sistema SINAES. É oportuno ressaltar a necessidade de constituir Comissões Próprias de Avaliação (CPA), comissões com autonomia na autoavaliação institucional. No limite, os dados dos resultados do SINAES são públicos, em função de sua transparência, estabelecida por lei.

O movimento de sistematização da avaliação da educação superior expressou a criação de um sistema em que novos mecanismos e critérios fossem colocados em evidência para que tornasse exequível elidir o sistema fragmentado em prol da construção de um sistema orgânico de avaliação, possibilitando, inclusive, estabelecer o elo entre autoavaliação e avaliação externa.

Nessas circunstâncias, a constituição do SINAES baseia-se na noção de que todas as avaliações da educação superior geridas pelo Ministério da Educação (MEC), estejam sistematizadas e desdobrem doravante a ideia que articule os momentos, metodologias, bem como os instrumentos de avaliação e de informação. Nesse excursão analítico, através do SINAES toda avaliação da educação superior, com exceção da pós-graduação *stricto sensu* regida pelo modelo CAPES de avaliação, ficaram sob tutela do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP), orientadas pelos apontamentos da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), servindo como base para diversos órgãos do MEC efetivarem suas funções regulatórias. Com o SINAES, buscou-se separar avaliação da regulação, apesar de uma ser o fundamento da outra.

Art. 2º - O Sinaes, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:

I – avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos;

II – o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;

III – o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;

IV – a participação do corpo discente, docente e técnico administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações.

Parágrafo único. Os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos 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 (Brasil, 2004).

Vale salientar que o SINAES configura-se como uma política de Estado em virtude de múltiplos fatores, sendo que na atualidade a ausência de um sistema nacional de avaliação é impensável.

Como política de Estado, o SINAES deveria ter âmbito nacional e envolver todas as IES, públicas ou privadas, grandes ou pequenas, respeitando o pacto federativo (o regime de colaboração entre o sistema federal e os estaduais), bem como a identidade e as especificidades de cada instituição. O fato de que parte das IES estaduais e municipais não se submeterem ao regime do SINAES não anula seu caráter nacional. Com efeito, o SINAES é praticado em todos os Estados da Federação, estende-se a todo o território brasileiro, operando no sentido de consolidar a Educação Superior nacional (Dias Sobrinho, 2010, p. 208).

O sistema de avaliação, no qual o SINAES instituiu, constitui-se em três instâncias: instituição, curso e estudantes. Para que as informações fossem mais explícitas, foi previsto por lei que as instâncias não seriam independentes (Rothen e Barreyro, 2009). Para ressaltar a missão da educação superior, foi declarado que a finalidade da avaliação seria a melhoria da qualidade (Brasil, 2004). Como mencionado acima, a questão da qualidade, na proposta do SINAES, trata-se de um objetivo central.

O Sinaes 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).

Nesse entendimento, o SINAES constitui-se a partir de três componentes essenciais: avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. Ainda, sua avaliação permeia a responsabilidade social da IES, a gestão institucional, as infraestruturas, o corpo docente, o desempenho do estudo, além de outros aspectos que envolvem ensino, pesquisa e extensão.

A compreensão de Canan e Eloy (2016) sobre as implicações dos resultados para traçarem um padrão de qualidade para as IES brasileiras, só se torna exequível em virtude da coordenação e supervisão da CONAES, contudo, a etapa operacional fica sob responsabilidade do INEP. Concernente à avaliação dos estudantes, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) é dividido em duas partes: 10 questões de conhecimentos gerais e 30 questões de formação específica. O Conceito ENADE é sistematizado em cinco níveis, além de sua lógica ser diversa ao Provão, uma vez que a quantidade de questões do ENADE segue um padrão único para todas as áreas de formação. O Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperados (IDD), criado em 2005, objetiva verificar o conhecimento irradiado aos estudantes pelas

IES. Para Rothen e Barreyro (2014), esse indicador é a justificativa das IPES em função do desempenho satisfatório de algumas IES em função de receberem bons alunos.

O ciclo do SINAES teve morosidade, decorrendo na edição de várias portarias em função do reconhecimento temporário de cursos em função da necessidade de emissão de diplomas para os concluintes. Além disso, o processo de reconhecimento de cursos e credenciamento de instituições viu-se prejudicado em virtude de dois fatores: 1) a reivindicação das IES acerca das taxas pagas ao INEP para a realização desse processos; 2) O veto ao pagamento do prolabore dos professores de IES públicas com dedicação exclusiva que realizavam avaliação in loco, realizado pelo Tribunal de Contas da União. Essa conjuntura exigiu medidas legais que se torna factível a continuidade do processo de regulação e credenciamento das IES (Rothen e Barreyro, 2014). Nessa extensão, em 2006, realizou-se a edição do Decreto n. 5.773/06 (Brasil, 2006), definindo, por seu turno, os procedimentos para regulação, supervisão, além das atividades encaminhadas à diversos órgãos, enfatizando, deste modo, a fiscalização da educação superior brasileira.

A supervisão da educação superior centrou-se na utilização dos resultados do ENADE como indicadores para a visita in loco de especialistas. Assim, para efetivar a renovação de reconhecimento de cursos, em 2007, foi anunciado um conceito preliminar para tornar possível a efetivação desse processo, que só veio a acontecer em 2008 com a criação o Conceito Preliminar de Curso (CPC), através da edição da Portaria Normativa n. 40 (Brasil, 2007).

O CPC, por sua vez, conforme a Portaria n. 40/07, iria compor-se via resultados do ENADE e dos dados do Censo da Educação Superior. É lícito ressaltar a relevância do ENADE na processualidade da avaliação da educação superior brasileira. O ENADE, conforme Canan e Eloy (2016), configura-se para além somente de um instrumento de avaliação, contudo, seus resultados tornam exequível a organização de rankings entre cursos e IES brasileiras. Este tipo de avaliação em larga escala condiciona a reformulação curricular dos cursos de graduação, influenciam gestão de cursos a busca de resultados positivos, implicando, deste modo, em estratégias para preparação do estudante.

A busca pelo melhor desempenho do aluno no ENADE, evidencia o afinamento da política de avaliação da educação superior aos intentos dos organismos internacionais no contexto da globalização e de expansão financeira do capital. Não obstante uma miríade de elementos e políticas em volta do SINAES, é necessário dar ênfase na dinâmica do ENADE por se tratar de um modelo de avaliação que se afina com a predominância técnica/contábil avaliativa global que permeia as instituições de ensino. O ENADE se trata de um exame de conhecimentos específicos aplicados à estudantes concluintes de todos os cursos que são avaliados no ano em vigência. Através dos resultados do ENADE, o CPC e o Índice Geral de Cursos (IGC), os dados são sistematizados para a constituição de rankings pelos meios de comunicação.

Nessa acepção, apesar do SINAES buscar constituir todo um sistema que forneça bases para avaliar a IES nos aspectos referentes a pesquisa, extensão, infraestrutura, bem como o próprio processo de avaliação institucional, via a criação das CPA, a criação do CPC e do IGC se evidencia como breve exemplo de modelo de regulação que vai na contramão dos princípios do SINAES. A constituição e divulgação do ranqueamento das IES brasileiras pela mídia, foi visto pelos especialistas que sistematizaram a lógica da implantação do SINAES como sistema, como uma verdadeira negação da essência do SINAES.

Os índices CPC e IGC oriundos do ENADE implicam uma lógica de comparabilidade e simplificação dos processos avaliativos, sobressaindo, deste modo, a lógica da regulação sobre a avaliação. Em acréscimo, os índices que são utilizados pelo SINAES o quesito desempenho expressa grande superioridade diante dos demais, isto é, representa 55% da nota. Este desempenho é expresso através do ENADE e do IDD. Nesse sentido o conceito de qualidade é reduzido a mensuração do desempenho estudantil. Com isso, essa ênfase dada ao desempenho se caracteriza como um processo de *accountability*, pondo a regulação sobre a avaliação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os mecanismos de operação do SINAES são aspectos do processo de regulação estatal da educação superior no Brasil. No entanto, é válido considerar que nem toda regulação está à serviço dos interesses públicos, assim como não está, necessariamente, para a constituição de um mercado competitivo, todavia, os elementos que condicionam a lógica do SINAES, em especial do ENADE se mostram como verdadeiras condicionalidades da regulação para o mercado educacional.

No que toca o aparato regulatório, Nunes, Ribeiro e Peixoto (2007, p. 5) compreendem que este foi engendrado para solucionar os defeitos do mercado, “pode tornar-se, ele mesmo, uma espécie de mercado onde regulação é ‘comprada’ e ‘vendida’”. Nesse sentido, diversas foram as modificações sofridas pelo SINAES desde sua implantação. Um programa que se sustentava na concepção de que todas as avaliações no âmbito da educação superior, realizadas pelo MEC, fossem sistematizadas e realizadas dentro de uma concepção que articulasse os momentos, metodologias, os instrumentos de avaliação e os espaços.

Compreende-se que o SINAES sofreu uma inversão de sua lógica primaz. Quando implementado a autoavaliação deveria ser o elemento conclusivo para demais modalidades da avaliação, daí seria possível julgar os elementos necessário do processo de avaliação. Todavia, o exame de desempenho obteve centralidade no processo avaliativo além da própria regulação. O destaque dado ao ENADE aos marcos regulatórios que condicionam o *modus operandi* das IES brasileiras caracterizam como um modelo de *accountability*.

O SINAES se apresenta como um processo complexo dentro de circuitos de períodos temporais em que este sistema sofreu modificações de sua centralidade, inclusive. No atual período, a centralidade do exame de desempenho trata-se de ser base para os marcos regulatórios das IES, e a decorrente constituição de rankings por meio dos resultados divulgados pelo IGC. Indicadores e parâmetros para a avaliação numa fase classificatória, comparativa e escalonal são elementos que constituem a lógica da avaliação educacional, contudo, o SINAES utiliza esses critérios sem definir precisamente o sentido de qualidade que pretende melhorar. Nesse escopo, compreende-se que é preciso sistematizar bases para questionar a processualidade do SINAES, bem como sua lógica de *accountability*, e levar a cabo o debate da necessidade de constituir um sistema de avaliação da educação superior em que suas bases sejam construídas pela participação popular, em que respeite a complexidade das relações humanas, bem como as reflexões, vivências e juízos de valores historicamente acumulados pelos indivíduos.

REFERÊNCIAS

- Afonso, A. J. (1999). Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*, 20(69), 139-164. <https://doi.org/10.1590/S0101-73301999000400007>
- Brasil (1996a). Lei nº 9.394, 1996. *Diário Oficial da União*. Brasil.
- Brasil. (1997). Decreto nº 2.207, 1997. *Diário Oficial da União*. Brasil.
- Brasil. (2004). Lei nº 10.861, 2004. *Diário Oficial da União*. Brasil.
- Brasil. (2006). Decreto n. 5.773, 2006. *Diário Oficial da União*. Brasil.
- Brasil. (2007). Portaria Normativa nº 40, 2007. *Diário Oficial da União*. Brasil.
- Broadfoot, P. (2000). Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'État évaluateur. *Revue Française de Pédagogie*, 130, 43-55.
- Canan, S. R., e Eloy, V. T. (2016). Política de avaliação em larga escala: o ENADE interfere na gestão dos cursos? *Práxis Educativa*, 11(3), 621-640. <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.11i3.0006>
- Carnoy, M., e Loebb, S. (2002). Does external accountability affect student outcomes? A cross-state analyses. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24(4), 305-331.
- De Souza, L. G. (2009). Avaliação de políticas educacional – contexto e conceitos em busca da avaliação pública. En J. A. C. Lordêlo, e M. V. Dazzani, M. V. (Orgs.), *Avaliação educacional: desatando e reatando nós* (pp. 17-30). Salvador, Brasil: EDUFBA.
- Dias Sobrinho, J. (2000). *A avaliação da educação superior*. Rio de Janeiro, Brasil: Vozes.
- Dias Sobrinho, J. (2010). Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao Sinaes. *Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 15(1), 195-224. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772010000100011>
- Maroy, C. (2006). Ecole, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires em Europe. Paris, França: PUF.

- Maroy, C. (2013). Estado avaliador, accountability e confiança na instituição escolar. *Revista Educação e Políticas em Debate*, 2(2), 297-318.
- Nunes, E., Ribeiro, L. M., e Peixoto, V. (2007). *Agências regulatórias no Brasil*. Rio de Janeiro, Brasil: Observatório universitário.
- Pinho, J. A. G., e Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 46(6), 1343-1368.
- Ristoff, D., e Giolo, J. O. (2006). Sinaes como sistema. *Revista Brasileira de Pós-Graduação*, 3(6), 193-213.
- Rothen, J. C., e Barreyro, G. B. (2009). Avaliação, agências e especialistas: padrões oficiais de qualidade da educação superior. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 17(65), 729-752.
- Rothen, J. C., e Barreyro, G. B. (2014). Percurso da avaliação da educação superior nos governos Lula. *Educação e Pesquisa*, 40(1), 61-76.
- Shiroma, E. O., e Santos, F. A. (2014). Slogans para a construção do consentimento ativo. Em O. Evangelista, *O que revelam os slogans na política educacional* (pp. 21-46). Araraquara, Brasil: Junqueira & Martins.
- Vieira, J. B. (2005). Estado, sociedade civil e accountability. *Ensaio FEE*, 26(1), 605-626.