



observatório universitário

Sinaes ou NeoSinaes?: a avaliação da educação superior no Brasil à luz do
Enade ampliado*

SOUSA J. Vieira¹

FERNANDES, Ivanildo Ramos²

2016

Artigo apresentado no simpósio Avaliação da Educação Superior AVALIES, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS de 17 a 18 de setembro de 2015. Anais disponíveis em <http://www.ufrgs.br/avalies/anais-do-evento/artigos>.

Publicado como capítulo de livro, em : SOUSA, J. V.; FERNANDES, I. R. . Sinaes ou neo-Sinaes? **A Avaliação da educação superior no Brasil à luz do Enade ampliado**.. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da. (Org.). Expansão e avaliação da educação superior: diferentes cenários e vozes. 1ed. Belo Horizonte; Brasília: Fino Traço; Faculdade de Educação-Universidade de Brasília, 2016, v. , p. 191-215.

¹ Professor da Faculdade de Educação – Universidade de Brasília (UNB) Brasília– DF – Brasil. Doutor em Sociologia pela UnB, Coordenador do Curso de Mestrado Profissional Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais da Universidade de Brasília no período entre 2011-2016. É membro do Conselho Editorial do periódico Revista Linhas Críticas (UnB). Líder do Grupo de Estudos de Políticas de Avaliação da Educação Superior (GEPAES). Não é membro do Observatório.

² Professor Pesquisador da Universidade Cândido Mendes; Especialista em Políticas Públicas e Avaliação da Educação Superior pela Universidade Federal de Integração Latino-Americana, mestrando em Educação, Avaliação da Educação Superior, pela UnB. É membro do Observatório.

O Observatório Universitário alia, de forma sistemática, pesquisas acadêmicas, multidisciplinares, com a execução de iniciativas voltadas à solução de problemas práticos inerentes às atividades da educação superior e sua relação com a regulação governamental. A série Documentos de Trabalho tem por objetivo divulgar pesquisas em andamento e colher sugestões e críticas para aperfeiçoamento e desdobramentos futuros.

Observatório Universitário

Autoria

José Vieira de Sousa
(não membro do Observatório)
Ivanildo Fernandes
(membro)

Coordenação do Observatório Universitário

Edson Nunes

Equipe

Ana Flávia Melo Barbosa
Antônio José da Silva Neto
Claudia Regina da Silva Moura
David Morais
Ivanildo Ramos Fernandes
Patrícia Dias
Paulo Gomes Alcântara
Pedro Paulo Silva do Nascimento
Regina de Fátima Pereira da Silva
Robson Rocha de Azevedo
Sônia Pereira Koehler

Rua da Assembleia, 10/4208 – Centro
20011-901 – Rio de Janeiro – RJ
Tel./Fax.: (21) 3221-9550
<http://www.observatoriouniversitario.org.br>

1. Introdução

Analisamos os efeitos provocados pelas reformas no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior do Brasil (Sinaes), criado pela Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004) com três avaliações específicas: dos cursos de graduação (AGC), das instituições de educação superior (AIE) e o exame nacional de desempenho do alunado (Enade). Para este fim, sua estrutura, além desta introdução, considerações finais e referenciais, é seccionada em quatro partes. Na primeira tratamos do desvirtuamento das leis, seguida de breve perspectiva do MEC sobre qualidade e sua associação às medidas punitivas; ato contínuo, abordam-se reformas na educação superior e no Sinaes. Na sequência, apontamos, especificamente, casos relacionados às alterações no Sinaes decorrentes do Enade. Mais que procurar evidências de um novo sistema, procuram-se marcas de desvirtuamento e desuso.

Em Hans KELSEN (1945) encontramos apoio para analisar a validade, desvirtuamento e desuso da Lei do Sinaes. Como referencial às bases teóricas e legais que sustentaram a criação do Sinaes, nos inspiramos na análise de SOUSA e RANGEL (2009) e SOUSA e FERNANDES (2015), entre outros. LACERDA (2015) colabora com apontamentos sobre a dualidade do Sinaes nas dimensões qualitativa e quantitativa, com predomínio desta última. Para o estudo, adotamos análise documental, legal e atos regulatórios publicados no Diário Oficial da União (DOU) após 2004, além de análise dos dados de avaliações nas bases de dados oficiais do Governo.

Nossa análise pressupõe que o sistema se expressa no trinômio políticas públicas-avaliação-regulação, para "garantia de padrão de qualidade" conforme arts 206 e 209 da Constituição Federal de 1988. Para este fim, a Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL/1996, art 46) determinou que haja "processo regular de avaliação", orientando a expansão prevista no Plano Nacional de Educação-PNE, 2001-2010 (BRASIL, 2001a).

2. Sobre desusos das leis

Por ser decorrente de lei, a execução do Sinaes sujeita seus atores a princípios jurídicos e liturgias inescapáveis. Sobre o tema, KELSEN (1945, p 119-252), ao estudar a validade das normas, tratou da "dessuetude", costume negativo que invalida a lei. Segundo ALBERT (2014, p 651), esse costume "entails official disregard for a written rule". Para o autor, (p 45), "desuetude occurs when an (...) provision becomes politically inoperative as a result of sustained and conscious disuse by political actors".

Por sua vez, VARGA (2000, p 156), aponta que "the time-honoured practice proves its validity by itself; and, vice versa, ignoring the acceptance of a custom or breaking the application of it can grow into a force depriving it of validity (desuetude)". Para Varga, a "validade" é o rótulo de qualificação da lei e dos regulamentos editados "in the name of the law". Este conceito está vinculado à ideia de "adesão" dos atores ao sistema normativo em questão,

consequentemente, "validity is also the qualifying label of the system itself", associando-se ao que indica Kelsen (1945, p 40), no sentido de que "that while validity is a quality of law, efficacy is a quality of the actual behaviour of man".

O Sinaes é um caso singular de *desuetude* pelo próprio Governo, que deveria zelar pela "fiel execução" da lei, conforme a Constituição Federal. (BRASIL, 1988, art 84, IV). Para FEDERICI GOMES (2005, p 19-22) o Decreto 5.773/2006 que regula as funções de regulação, supervisão e avaliação (BRASIL, 2006) trouxe ilegalidades e disvirtuamentos à lei do Sinaes, pois ultrapassa "os limites do poder normativo" (p 21).

3. Concepção oficial de qualidade decorrente da supervisão

Segundo a ex-titular da Secretaria de Educação Superior (Sesu/MEC), "O SINAES (...) cria um sistema de avaliação baseado no Enade". E que...

em 2006, foi estruturado (...) o marco regulatório da educação superior, que estabelece como uma função rotineira e periódica a avaliação dos cursos, cujo carro chefe é o Enade (...) a partir dele é extraído um conceito para cada curso, o Conceito Preliminar de Curso e o conjunto (...) redonda em um indicador, o IGC, da instituição (TV CULTURA, 2011).

Em 2010, a Sesu/MEC elaborou um documento intitulado "Qualidade da Educação Superior", no qual, as funções do MEC foram assim apresentadas:

Com base no (...) Enade foram criados indicadores de qualidade das instituições e de seus cursos. Esses indicadores subsidiam o MEC nas atividades de regulação, por meio das quais o ministério credencia e recredencia as universidades, centros universitários e faculdades e autoriza, reconhece e renova o reconhecimento de cursos. (...) Assim, a atuação do poder público não se dá apenas no controle prévio, durante o processo de credenciamento de uma instituição ou de autorização de um curso. Dá-se igualmente no controle e fiscalização posteriores e permanentes do ensino oferecido, como forma de garantir a melhoria da qualidade (BRASIL, 2010, p. 1).

Como indicadores, a Sesu/MEC apresentou apenas o Enade, o CPC e o IGC (p.3). No item "outros indicadores" (p.5) trata somente do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD) e da AIE. Em 2014, o ministério fez um balanço das suas ações, enfatizando que a qualidade resulta das funções "regulatória, avaliadora e supervisora" [e que] "a aplicação do conjunto desses instrumentos e outros, com base em indicadores predeterminados, deve ser realizada tanto em caráter preventivo como corretivo" (BRASIL, 2014, p. 26-27). Ressalta, ainda, que as avaliações das IES são realizadas com base em dados do Censo da Educação Superior e do cadastro institucional, dos cursos e do desempenho dos alunos. E que "os resultados obtidos são base para elaboração do panorama da qualidade".

No mesmo documento, observamos 1.032 medidas de supervisão nos cursos após 2009, atingindo 20 cursos de Medicina e redução de 730 vagas, 89 cursos de Direito com redução de 20 mil vagas e fechamento de dois cursos, 49 cursos de Pedagogia e 11 cursos Normais Superiores. (BRASIL/SESu, 2014, p. 26-27; 2009a, 2009b, 2009c) Em pesquisa no Diário Oficial da União, entre maio de 2009 e março

de 2010, FERNANDES (2012, p 39) identificou 476 atos punitivos por causa de resultados insatisfatórios no Enade e a adoção do termo “avaliação de regulação” (p 43). No site da Secretaria de Regulação da Educação Superior (Seres) identificamos os atos abaixo tabulados, com punições em decorrência de notas insuficientes no Enade, CPC ou IGC:

Tabela 1 – Atos da Seres/MEC e respectiva numeração, entre 2012 e 2014

ano	Despachos/Seres nº	Notas Técnicas/Seres
2012	185, 189, 191, 192, 194, 195, 196, 197 e	933 e 943;
2013	1, 2, 196, 205, 206, 207, 208, 209	784, 785, 787 e 788
2014	94, 96, 105, 282 e 283	394, 1189 e 1190

Fonte: <http://portal.mec.gov.br>

A cada edição do Enade, despachos e notas técnicas impõem punições ao estrato inferior dos rankings oficiais, composto por cursos e IES com conceitos 1 e 2.

4. Educação Superior no Brasil pós-CF/88: governos e reformas

Habitamo-nos às reformas dos marcos regulatórios da educação superior, com intensidade a partir de 1879, segundo MINTO (2006) ou ainda quanto às reformas universitárias, segundo FAVERO (2006). Entre 1961 e 1996 houve aparente estabilidade da macrorregulação, mas intensa reforma na microrregulação. No Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995/2002) não ocorreram mudanças substanciais na expansão deste nível de ensino, em decorrência de sua postura reticente em matéria de financiamento, justificada no seu programa de governo (CARDOSO, 1994, p 114-116). Porém ocorreram reformas nos alicerces com inspiração neoliberal, nas políticas e base legal neste nível de ensino, sendo marcante a abertura da educação superior às empresas mercantis por meio da Medida Provisória nº 1.477-40/1997. (BRASIL, 1997b)

Cabe destacar que a aprovação do PNE 2001/2010 foi marcada pela vitória do projeto neoliberal, segundo informa NEVES (2000). Neste sentido, em SOUSA e RANGEL (2009, p 10) há referência de que no Governo de FHC promoveu-se uma reforma “gerencialista e reguladora do sistema, em que a educação é vista como serviço a ser oferecido por instituições públicas e privadas”. (BRASIL, 1994). No Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2010) verificam-se reformas mais substanciais no tocante à expansão, que deflagrou critérios regulatórios excessivos e avaliação de exceção, como mencionam SOUSA e FERNANDES (2015) e NUNES, FERNANDES e ALBRECHT (2014). Naquele governo, foi aprovado o Sinaes, alinhado aos compromissos assumidos no PNE 2001/2010, como diversificação no sistema de ensino superior e sua expansão, definição de critérios para *accountability* e avaliação de qualidade. A expansão passa a ser o combustível da regulação e da avaliação, sendo que a execução do Sinaes passou a ser feita com revisão, *in pejus*, de seus pressupostos epistemológicos, na acepção de LACERDA (2015). A criação do CPC, em 2008, inspirou a dispensa de avaliações e regulação sem “qualquer formalidade”. (Brasil/MEC, 2007a, art 69B e

69C; 2008a; 2008b; 2009). Ocorreu, então um protagonismo do Enade, cujos resultados orientam a regulação, definição e manutenção de políticas públicas.

Podemos afirmar que as reformas no Sinaes antecederam sua criação, pois, ainda no Governo de FHC, foi definido que ao invés de deliberar “sobre processos”, a Câmara de Educação Superior do CNE passaria a deliberar “sobre normas” (BRASIL, 2001b, art. 9º, §2º, “d”, “e”). Embora não executada de imediato, a alteração mexeu em um dos princípios básicos da Educação pós-CF/88, o que trata da gestão democrática, tanto na definição de políticas públicas quanto à sua execução e avaliação. Analisando o assunto, DALMOLIN (2012, p 11) sustenta que “no contexto democrático supera-se a concepção de trabalhar para a comunidade e passe-se a trabalhar com ela”.

A participação cidadã, adverbizada como “escuta forte”, marca a transição da coisa do rei à coisa pública, “para que o governo pudesse ouvir a sociedade organizada sobre os rumos estratégicos do nosso planejamento”, em obediência à Constituição de 1988 que instituiu os “conselhos gestores de políticas públicas no Brasil. (BRASIL/MEC, 2004, p 16; CRUZ NETO, 2013, p 4, 19). Passo importante rumo à fragilização do Sinaes veio na Lei nº 10.861/2004, que alterou o referido art 9º da Lei nº 9.131/1995, revogando sua alínea “a”, que dava ao CNE competência para “analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior”. Pelo Decreto nº 5.773/2006 as competências para deliberar sobre regulação de cursos foram transferidas à Sesu/MEC, absorvidas pela Seres/MEC. Após 2007 estratégias jurídicas, regimentais e estatutárias interferiram nas finalidades do Sinaes, alterando as estruturas dos órgãos, suas funções e objetivos, segundo informam SOUSA e FERNANDES (2015, p 7)

A gestão democrática também foi fragilizada com a vinculação da Conaes à estrutura direta do MEC, sem a independência para ser entendida como “escuta forte”. Tornou-se órgão cartorial de chancela, ainda que compulsória, da fala ministerial, aprovando alterações no Sinaes, como no caso do CPC e IGC, conforme NUNES, FERNANDES e ALBRECHT (2014, p 82). No Decreto nº 7.480/2011, art 27, que criou a Seres/MEC, o leitor poderá identificar que funções delegadas à Conaes foram avocadas pelo MEC.

Outra alteração é a renúncia de competências do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP). A lei que lhe deu autonomia determinou que deveria “coordenar o processo de avaliação” de cursos, alunos e IES. (BRASIL, 1997a) Competência reproduzida no art 8º da Lei nº 10.861/2004 e no art 7º do Decreto nº 5.773/2003. Não é demais ressaltar que na Administração Pública, “a competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria”. (BRASIL, 1999) Todavia, o MEC se sentiu confortável para dispensar, via portarias, despachos e notas técnicas, avaliações do INEP; função nata, irrenunciável, portanto.

Consideremos que o Sinaes foi estruturado com suporte teórico oferecido ao Governo pela Comissão Especial de Avaliação – CEA (BRASIL/CEA, 2003). Aquela comissão, ao comparar modelos de “avaliação regulatória” e “avaliação emancipadora” (p 12) indicava que a primeira, não era desejada para o caso do Brasil, pois apoiava-se em...

indicadores quantitativos que promovem um balanço das dimensões mais visíveis e facilmente descritíveis, a respeito das medidas físicas, como área construída, titulação dos professores, descrição do corpo docente, discente e servidores, relação dos servidores, dos produtos, das formaturas, volumes de insumos, expressões numéricas supostamente representando qualidades, como no caso de números de citações, muitas vezes permitindo o estabelecimento de *rankings* de instituições, com sérios efeitos nas políticas de alocação de recursos financeiros e como organizador social de estudantes e de profissionais. Em função disso, esta perspectiva de avaliação é denominada regulatória.

O contraponto ao modelo acima, segundo a CEA (2003, p 12) seria a avaliação emancipatória e formativa, orientada para ir além da medição e de aspectos performáticos. Isto caracteriza, segundo DIAS SOBRINHO e RISTOFF (2003) a “força transformadora da avaliação”, que frisa a existência, mas também o sentido das instituições de ensino superior na sociedade, em suas múltiplas funções. Segundo aquela comissão, este modelo de avaliação “não se apresenta somente como prática produtora de juízos de fatos, de coleta de informação, medida e controle de desempenho. Seu processo requer reflexão”, sobre a prática, o objeto e os efeitos da avaliação (idem).

Na sequência (p 15) a CEA destacou as diferenças destas duas concepções e práticas de avaliação, “uma comprometida com a transformação acadêmica, em uma perspectiva formativa/emancipatória; a outra mais vinculada ao controle de resultados e do valor de mercado, com visão regulatória”. Após 2008, com a criação do Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e o Índice Geral de Qualidade (IGC), tais premissas foram reinterpretadas, direcionando o sistema ao modelo rejeitado pela CEA, voltado à regulação e controle, focando apenas nos resultados do Enade que assumiu o protagonismo em relação às demais avaliações. (Brasil, 2007a; 2008a; 2008b, 2009).

As reformas no Sinaes ocorreram na forma de regular, mas também nos usos e desusos da avaliação, envolvendo o INEP, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) e, em alguns casos, o Conselho Nacional de Educação (CNE), este, nas situações admitidas pelo Decreto nº 5.773/2006 (BRASIL/2006, art 6º). Tais mudanças materializam-se no campo da regulamentação, pela Sesu/MEC e Seres/MEC.

Em 2009, o MEC editou a Portaria Normativa nº 10, de 02/06/2009 fixando “critérios para dispensa de avaliação in loco”. Estipulou-se, ainda, a regulação que dispensa “qualquer formalidade”. (BRASIL/MEC, 2007a, arts. 69-B e 69-C; 2008a; 2008b; 2009; BRASIL/SERES,2013). Os procedimentos sujeitaram-se às ressignificações dos ciclos avaliativos, reformando um modelo estipulado pela Conaes, que deveria ocorrer quando as IES concluíssem seus processos de autoavaliação (BRASIL/CONAES, 2005).

Após 2010, os “ciclos avaliativos” passaram a ser confundidos com os “ciclos regulatórios”, orientados por resultados do Enade, fomentando a percepção de que a qualidade se esgota neste indicador, no CPC e IGC. Isto pode ser inferido

pela extensa quantidade de regulamentos centrados nos três indicadores (BRASIL/SERES, 2011, 2012a, 2012b, 2013a, 2013b, 2013c, 2014a, 2014b).

Ao olharmos o protagonismo do Enade, com seu alcance ampliado após 2008 pelo CPC e IGC, a que passamos a chamar de "Enade ampliado", observamos que os conceitos positivos passaram a gerar, a favor das IES, prêmios regulatórios para acesso às políticas de subsídios, renúncias fiscais e financiamento estudantil, empréstimos bancários para superação de dificuldades estruturais, conforme veremos no quadro 1, fls 8 deste. Também condicionam a aspiração de IES para transformação de suas categorias acadêmicas ou sua permanência no sistema de ensino. (SOUSA e FERNANDES, 2015; NUNES et al, 2014; BRASIL/CNE, 2010).

5. A expansão como causa das alterações no Sinaes e a regulação por índices, dispensada qualquer formalidade

Na execução do sistema, o MEC "desconsiderou o fato de não dispor de know-how, nem de potencial humano para o volume de processos do Sinaes, tão pouco tecido intelectual e vivência acadêmica de seus gestores". (Fernandes, 2012, p 27) As mudanças no Sistema, dentre as quais as dispensas de avaliações, foram justificadas porque o MEC não conseguiria operar tantos processos, por falta de recursos humanos e financeiros, como se verifica da Exposição de Motivos Interministerial (EMI) ao Projeto de Lei que propõe o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes), vinculado ao MEC. (BRASIL/Câmara dos Deputados, 2012) Nela, ressalta-se que após 2007 ocorreu a "definição de um novo marco regulatório que racionaliza e qualifica os processos de avaliação e regulação" (item 6, p 3), exemplos "dos significativos avanços empreendidos no que se refere à qualidade da educação superior dentro do foco expansionista" (idem).

No documento, a criação da Seres/MEC, pelo Decreto nº 7.480/2011, é apontada como estratégia alinhada aos objetivos do PNE 2001-2010 (itens 7 e 9), mas...

"É necessário o aprimoramento e atualização das estruturas de gestão, processos e sistemas de informação, para que se obtenha efetividade nas ações destinadas à qualidade vis-a-vis a ampliação quantitativa da rede de instituições de ensino e cursos [requerendo alterações] para cumprimento das atribuições (...) de avaliação, regulação e supervisão.

Na sequência, informa-se que em 2012 o MEC lidava com cerca de 2.667 IES e 40.748 cursos de graduação presenciais e EaD. Para tanto, naquele contexto, eram "desenvolvidas cerca de 7.000 avaliações *in loco* por ano" e que a "capacidade operacional do MEC estaria inviabilizada". Todavia, os números disponíveis no Painel de Controle do MEC (Simec) o contradizem, pois, ao calcularmos a média de avaliações de cursos (ACG) ao ano, após 2004, encontram-se 1.496 avaliações-ano, muito diferente do que o MEC sustenta na missiva ao Congresso. A partir de 2010 a média foi de 4.645 avaliações, ainda assim distante do que informa o ministério. Abaixo, elaboramos tabulação com os totais de instituições, cursos e respectivas avaliações, desde 2002.

Tabela 2 – Total de Instituições, cursos e respectivas avaliações (AIE e ACG)

Ano	Instituições de Educação Superior			Cursos de Graduação		
	IES*	AIE**	% de AIE sobre total de cursos	Cursos*	ACG**	% de ACG sobre total de cursos
2002	1.637	18	1,1	14.445	1.082	7,5
2003	1.859	52	2,8	16.505	1.615	9,8
2004	2.013	11	0,5	18.751	1.908	10,2
2005	2.165	21	1	20.596	2.628	12,8
2006	2.270	109	4,8	22.450	3.134	14
2007	2.281	198	8,7	23.896	2.302	9,6
2008	2.252	422	18,7	25.366	2.287	9
2009	2.314	670	29	28.671	580	2
2010	2.378	909	38,2	29.507	3.191	10,8
2011	2.365	539	22,8	39.432	4.670	11,8
2012	2.416	243	10,1	41.603	4.317	10,4
2013	2.391	732	30,6	42.077	3.977	9,5
Δ	46,06%	3.966,67%	-	191,29%	267,56%	-

Fonte: **<http://painel.mec.gov.br/painel>. INEP: *censo da educação superior. Elaboração dos autores

Observamos que as avaliações externas de instituições (AIE) intensificaram-se após 2008, média de 586 por ano. Em 2012 e 2013, respectivamente, o volume de AIE representou 10,1% e 30,6% do total de IES. Em outubro de 2014, e não obstante as dispensas, a Seres/MEC informou haver “estoque” de 3.200 processos de reconhecimento e de 4.950 Renovações de Reconhecimento. (BRASIL/SERES, 2014a, 2014b) Já a ACG manteve-se constante desde 2002, com média de 2.641 por ano, embora com decréscimo após 2011, quando representaram 10,8%, caindo para 10,4% em 2012 e 9,5% em 2013. Na mesma mensagem ao Congresso o MEC defende “um corpo “qualificado de servidores [para o Insaes, que] deverá ter nas equipes de avaliação pelo menos um servidor efetivo como coordenador do grupo que deverá continuar [com] consultores ad hoc” (BRASIL/Câmara dos Deputados, 2012, p 4, destacamos).

Ora, o modelo de *peer review* não admite a “coordenação” proposta pelo MEC, pois desconsidera pressupostos do Sinaes e da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo, quanto à oitiva a órgãos consultivos especializados. (SOUSA e FERNANDES, 2015, p 6) A Rede Europeia para a Garantia da Qualidade (ENQA, 2005, p 2), defende que a avaliação por pares é um modelo que se justifica pois “peers are ‘persons of equal standing’, who usually come from a similar environment and have specific knowledge and expertise of the evaluated subject”.

Quanto às dispensas de avaliação, originalmente, a Portaria Normativa MEC nº 4/2008 tratou das dispensas nos processos de renovação de reconhecimento de cursos, no ciclo avaliativo do SINAES, definido pela Portaria Normativa nº 1, de 2007, enfatizando que poderiam ser dispensadas as visitas in loco com base nos resultados do CPC, dos cursos que tivessem conceito acima de “3”. Um ano depois, em 2009, pela Portaria MEC nº 10, foram divulgados os critérios para dispensa de avaliação nos processos de autorização de cursos presenciais para IES que dispunham de Conceito Institucional (CI) e IGC “3”. Quando a autorização fosse de curso EaD, os dois conceitos deveriam ser “4”.

As dispensas de renovações da Portaria Normativa MEC nº 10/2009 atingiram, pelo menos, 20.596 cursos, que era o montante em 2005 segundo o INEP. Pelo atual critério, se repetirem conceitos acima de 3 continuarão tendo renovações automáticas. Pelo ciclo 2007/2009, todos estes cursos deveriam protocolar renovação de reconhecimento. Passados seis anos, FERNANDES (2013, p 7-15) ao analisar a situação de 25.048 processos de universidades públicas/privadas e de faculdades, que tramitavam no Sistema e-MEC até 05/02/2013, identificou que nas universidades públicas, 99,3% dos processos de reconhecimento de cursos EaD e 30,8% dos presenciais, além de 30,1% das renovações aguardavam deliberação; nas universidades privadas os percentuais eram, respectivamente, 100%, 54% e 22%. Em ambas, 100% das renovações de cursos EaD estavam aguardando deliberação. Nas faculdades, o cenário era semelhante.

Atualmente, os critérios para dispensa de avaliações nas autorizações e nas renovações de reconhecimento foram incorporados à Portaria Normativa 40/2007, pela Portaria Normativa nº 23/2010 (BRASIL/MEC, 2010). Em 2013, a Seres/MEC editou a Nota Técnica nº 309 para dispensa de avaliações também nos processos de reconhecimento, caso as IES apresentem conceitos satisfatórios no IGC e CPC (BRASIL/SERES, 2013b, p 14-15). Portanto, a singularidade da educação superior brasileira, a que se refere Nunes et al (2012), também comporta secretaria ministerial revogando, alterando ou “não executando” comandos de lei aprovada no Congresso.

Ainda no que se refere ao protagonismo e capilaridade do Enade e seus índices nas políticas, relacionamos abaixo um conjunto delas, cuja adesão das IES está sujeita a resultados no Enade, CPC e IGC.

Quadro 1 - Políticas para educação superior orientadas pelo Enade, CPC e IGC

Política	Vínculo legal aos indicadores
Programa Universidade para Todos (ProUni)	Lei nº 11.096/2005; Portaria Normativa nº 24/2010 (art 6º)
Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior - FIES	Lei nº 11.552/2007 (art 1º); Lei 12.202/ 2010 (art 1º); Portaria Normativa nº 1/2010 (art 1º)

Programa de Melhoria do Ensino das Instituições de Educação Superior - Programa IES - MEC/BNDES e Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES)	Lei nº 12.688/2012; Portaria Normativa 14, de 24/09/2009 c/c Portaria Normativa 14/2009 (art 2º); Portaria Normativa 26/2012 (art 3º)
Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC	Lei 12.513/2011; Portaria MEC nº 160/2013 (art 9º)
Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (PARFOR, Prodocência e PIBID)	Decreto nº 6.755/2009; Decreto nº 7.219/2010
Universidade Aberta do Brasil – UaB	Decreto 5.800/2006
Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI	Decreto nº 6.096/2007

Também podemos citar deliberação da Câmara de Educação Superior do CNE estipulando que, para IES pleitearem credenciamento como universidade, devem ter IGC entre “3” e “4”, a depender da etapa processual (BRASIL/CNE, 2010).

Quanto à centralidade dos índices, SCHWARTZMAN (2008, p 5-6) indica que...

a principal crítica que se pode fazer ao SINAES (...) é que o sistema proposto de avaliação institucional e de cursos é demasiado complexo (...) e muito além dos recursos humanos e materiais disponíveis no [MEC]. A única coisa que funcionou, e que a sociedade tomou conhecimento, foi o ENADE (...). Perdeu-se um elemento central de todo processo de avaliação, que é que ele deve culminar necessariamente, em um parecer conclusivo por profissionais de grande legitimidade em sua área atuação. Isto claramente não ocorre quando o [MEC] distribui “conceitos provisórios” produzidos administrativamente.

Para LACERDA (2015) o Sinaes hoje convive com o desafio de ajustar-se a um modelo em que as dimensões qualitativas e quantitativas, ao invés de excludentes, se complementem. O autor sustenta que no sistema em tese, os movimentos das IES para “reflexão e autorregulação teriam papel central, mas que (...) em sua operacionalização, responde aos movimentos de produtividade, performatividade e alinhamento com o mercado profissional” (p 10). Para ele, é impossível a dualidade quali-quanti quando a “subordinação de uma em relação à outra não esteja plenamente e claramente estabelecida. E essa falta de subordinação é que fez e faz com que o SINAES não possa respeitar seus próprios pressupostos” (p, 99-100). Antes de nossas considerações

finais, vejamos outro dado que, aliado aos dados da tabela 2, confirma que as outras duas avaliações do Sinaes, de curso e IES, não possuem a notoriedade e intensidade conferidas ao Enade.

Tabela 3. Atos de credenciamento e credenciamento de IES pelo CNE/MEC

Biênio	Credenciamentos de IES	Recredenciamentos de IES
2004/2005	138	28
2006/2007	178	5
2008/2009	310	7
2010/2011	203	398
2012/2013	138	304
2014/2015	101	131
Total	1068	873

Fonte: Câmara de Educação Superior do CNE/MEC, pareceres deliberados.
<http://portal.mec.gov.br>

Passados onze anos de criação do Sinaes, apenas 873 IES foram recredenciadas pelo Conselho Nacional de Educação após 2004, equivalentes a 43,4% do total de IES naquele ano e 36,5% do total em 2013 (ver tabela 2). Apenas 87 universidades foram recredenciadas, equivalente a 51,5% das 169 existentes em 2004 e 44,6% das atuais

195. Sobre tais processos, FERNANDES (2013, p 8-9) analisando um conjunto notável de processos em tramitação no CNE, protocolados entre 2007 e 2009, observou que alguns já estavam sem decisão há mais de oito anos, contrariando todos os prazos firmados na Lei que regula o processo na administração federal (nº 9.784/99).

6. Considerações Finais

A crítica presente neste documento repousa no fato do governo não oferecer à sociedade indícios contundentes que permitam quantificar e qualificar a contribuição do Sinaes ao sistema educacional, sobretudo pela ausência de dados públicos, desconexão entre as bases de dados das avaliações, assimetria entre as avaliações e subutilização dos resultados, conforme assinala TAVARES et al (2014, p 101-104). Na mesma linha, SOUSA e FERNANDES (2015, p 12) concluem pelo distanciamento entre os pressupostos que sustentaram a criação do Sinaes e as estratégias do MEC para executá-lo, a conversão do sistema de avaliação em sistema de regulação; no qual aquele se torna peça instrumental deste último. Em sentido conexo, LACERDA (2015, p 92), sustenta que o "novo sistema estaria representado por apenas uma das modalidades, o ENADE" e que já não respeita "seus próprios pressupostos epistemológicos" (p 100).

São raras as atuais políticas ou atos de regulação cujas decisões não sejam a partir dos resultados nos três indicadores, ou que tenham neles as razões da decisão do regulador, em detrimento aos "meios diversificados" à tomada de

decisão de que tratam os arts 3º e 4º da Lei do Sinaes. Essa capilaridade inspirou-nos a encarar o indicador como “Enade ampliado”, em virtude de sua centralidade e protagonismos no Sinaes. Ao apresentarmos estas conclusões, retomamos extrato do relatório da CEA/2003 no sentido de que o exame de desempenho do alunado seria “dotado de uma racionalidade formativa para que efetivamente propicie elementos de reflexão e análises, sem a conotação mercadológica e competitiva, e sem dar margem ao estabelecimento de rankings” (BRASIL/MEC/CEA, 2003, p 82). É robusta a literatura que trata do desvirtuamento destes pressupostos.

Importa, ainda, recorrer à Lei do Sinaes ao mencionar que tanto na avaliação de cursos, quanto institucional, deverão ser adotados “procedimentos e instrumentos diversificados”. Não só a qualidade deve ser medida por diversos meios, como estes devem ser associados para averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão sobre o nível de qualidade almejado. Se o próprio Governo entende que os resultados das avaliações do Sinaes não são determinantes, e sim referenciais básicos, é razoável que os conjugue a outros meios, adotando múltiplos indicadores para reforçar a qualidade verificada via Enade.

Pelo exposto, é possível inferir que o Sinaes passou por transformações profundas, tanto nos princípios e pressupostos, quanto nas formalidades, sobretudo com dispensas destas. Há sólidas evidências que autorizam falar de um sistema reformado, a merecer o adjetivo de novo, no que denominamos de NeoSinaes. Da mesma forma, já não é recomendável tratar o Enade apenas na órbita da avaliação do desempenho do alunado, pois ele escapa por todos os poros dessa amarra legal e de suas tarefas originais. Sua amplitude, por força discricionária e microrregulatória, ultrapassa as fronteiras definidas na lei do Sinaes e toca a densa maioria das atuais políticas à educação superior e os atos regulatórios. Neste sentido, cabe denominá-lo de Enade ampliado.

7. Referenciais

ALBERT, Richard. (2014) Constitutional amendment by constitutional desuetude. *The American Journal of Comparative Law*. Vol 62.

BRASIL. (1988) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

_____. (1996) Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>

_____. (1997a) Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP em Autarquia Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9448.htm

_____. (1997b) Medida Provisória nº 1.477-40, de 09 de setembro de 1997. Dispõe sobre o valor total anual das mensalidades escolares e dá outras providências.

Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1477-40.htm

_____. (1999) Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo na Administração Pública Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

_____. (2001a) Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

_____. (2001b) Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2216-37.htm#art21

_____. (2004) Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Diário Oficial da União, Brasília, 15 abr. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

_____. (2012) Câmara dos Deputados. Exposição de Motivos Interministerial. EMI nº 00199/2012 MP MEC MF. De 31 de agosto de 2012. Proposta de Projeto de Lei que cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior – Insaes. Disponível em <http://www.camara.gov.br>

_____. (2006) Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de IES e cursos no SFE. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

_____. CNE. (2010) Resolução CNE/CES nº 3, de 14 de outubro de 2010. Regulamenta o Art. 52 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dispõe sobre normas e procedimentos para credenciamento e credenciamento de universidades do Sistema Federal de Ensino. Disponível em <http://mecsrv125.mec.gov.br>

_____. MEC. (2004) Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática na escolar pública. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol>

_____; _____. CEA. (2003) Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes): bases para uma proposta da educação superior. Brasília: Editora do MEC.

_____; _____. CONAES (2005) Resolução CONAES nº 01, de 11 de janeiro de 2005. Estabelece prazos e calendário para a avaliação das instituições de educação superior.

Diário Oficial da União, Brasília, 21 de janeiro de 2005, Seção 1, p. 09.

_____;_____. (2007a) Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007a. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações dos processos de regulação. Diário Oficial da União, Brasília, de 13/12/2007, Seção I –p.39.

_____;_____. (2007b) Portaria Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2007. Calendário de avaliações do Ciclo Avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES para o triênio 2007/2009. 2007b.

_____;_____. (2008a) Portaria normativa n.º 4 de 5 de agosto de 2008. Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores, para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do SIENAES instaurado pela Portaria Normativa n.º 1, de 2007. Disponível em <http://meclegis.mec.gov.br/>

_____;_____. (2008b) Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC). Disponível em <http://meclegis.mec.gov.br/>

_____;_____. (2009) Portaria Normativa nº 10, de 2 de julho de 2009. Fixa critérios para dispensa de avaliação in loco e dá outras providências. 2009. Disponível em <http://meclegis.mec.gov.br/>

_____;_____. (2010) Portaria Normativa nº 23, de 1º de dezembro de 2010. Altera dispositivos da Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007. Diário Oficial da União de 29/12/2010 – Seção I – p. 31

_____;_____. SERES. (2011) Despacho do Secretário SERES Nº 257, 16 de dezembro de 2011 - Torna públicos os procedimentos e prazos para renovação de reconhecimento de cursos de graduação e credenciamento de instituições de educação superior, a serem protocolados tomando como referência os resultados do ciclo avaliativo 2010. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/>

_____;_____;_____. (2012a) Nota Técnica nº 806/2012 DIREG/SERES/MEC - Sistematiza parâmetros e procedimentos para Renovação de Reconhecimento de Cursos, tomando como referência os resultados do ciclo avaliativo 2011. Diário Oficial da União, 4 de dezembro de 2012, Seção I, pg 24.

_____;_____;_____. (2012b) Nota Técnica Nº 806/2012-DIREG/SERES/MEC. Sistematiza parâmetros e procedimentos para Renovação de Reconhecimento de Cursos, tomando como referência os resultados do ciclo avaliativo 2011. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/>

_____;_____;_____. (2013a) Nota Técnica nº 786/2013/ DIREG/SERES-MEC - Sistematiza parâmetros e procedimentos para Renovação de Reconhecimento

de Cursos, tomando como referência os resultados do ciclo avaliativo 2012. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/>

_____;_____;_____. (2013b) Instrução Normativa nº 4, de 31 de maio de 2013. Estabelece os critérios para a dispensa de visita de avaliação in loco pelo INEP. Disponível no DOU n.º 104, de 03.06.2013, Seção 1, página 11/13.

_____;_____;_____. (2013c) Nota Técnica nº 309/2013 DIREG/SERES/MEC - Utilização de avaliação disponível no SINAES em processos de reconhecimento de cursos EaD, assim como dispensa do cumprimento dos incisos II e IV do § 1º do art. 35 do Decreto 5.773/2006, na instrução processual para fins de reconhecimento de cursos na modalidade a distância. 2013b. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/>

_____;_____;_____. (2014a) Despacho da Secretária nº 281/2014 – Torna públicos os procedimentos e prazos para renovação de reconhecimento de cursos de graduação No ciclo avaliativo 2013. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/>

_____;_____;_____. (2014b) Nota Técnica nº 1.188/2014 DIREG/SERES/MEC – Sistematiza parâmetros e procedimentos para renovação de reconhecimento de Cursos EAD do ciclo avaliativo 2013. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/>

_____;_____;_____. (2010) Qualidade da Educação Superior. Disponível em <http://portal.mec.gov.br>

_____;_____;_____. (2009) Supervisão Especial de Medicina: Relatório de atualização dos processos. Disponível em <http://portal.mec.gov.br>

_____;_____;_____. (2009) Supervisão Especial nos cursos de Direito: Relatório Parcial. Disponível em <http://portal.mec.gov.br>

_____;_____;_____. (2009) Supervisão Especial dos Cursos de Pedagogia e Normal Superior. Disponível em <http://portal.mec.gov.br>

_____;_____;_____. (2014) A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014. Disponível em <http://portal.mec.gov.br>

CARDOSO, Fernando Henrique. (1994) Mãos à obra Brasil: proposta de governo. Brasília.

CRUZ NETO, T. L. (2013) Políticas públicas de participação social nos anos do governo Lula: a agenda educacional. In: Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes.

DALMOLIN, A. M. T. (2012) Avaliação Institucional e Gestão Democrática na Educação Superior Brasileira, segundo dois Periódicos da Área da Educação. In: IX Seminário de Pesquisa Educação da Região Sul - ANPEDSUL, 2012, Caxias do Sul. ANAIS DA IX ANPEDSUL. Caxias do Sul: UCS, p. 1-18.

DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo. (org.). Avaliação e Compromisso Público: a Educação Superior em Debate. Florianópolis: Editora Insular.

ENQA - Rede Europeia para a Garantia da Qualidade (2009) European peer review. 2009. Disponível em <http://www.tvet.ro>

FAVERO, M. L. A. (2006) A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. Educar em Revista, v. 1. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a03n28>

FEDERICI GOMES, Magno. (2005) Supervisão e avaliação da educação superior. Brasília: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos - RBEP, v. 90, nº 225.

FERNANDES, Ivanildo Ramos. (2012) O SINAES em sua vertente regulatória: sobre penas educativas e o controle do Estado. In NUNES, Edson. Educação Superior no Brasil: estudos, debates e controvérsias. Rio de Janeiro. Editora Garamond.

_____. (2013) Quantificando a ineficiência do Sistema e-MEC. Documento de Trabalho nº 108. Observatório Universitário. Rio de Janeiro.

KELSEN, Hans. (1945) General Theory of Law and State. Cambridge: Harvard University Press, 1945.

LACERDA, L. L. V. (2015) Sinaes, teoria e prática: pressupostos epistemológicos em oposição. Avaliação (UNICAMP), v. 20, p. 87-104, Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/aval/v20n1/1414-4077-aval-20-01-00087.pdf>

MINTO, L. W. M (2006) As reformas do ensino superior no Brasil: o público e o privado em questão. 1a.. ed. Campinas: Autores Associados. 308p .

NEVES, Lucia Maria Wanderley. (2000) Por que dois Planos Nacionais de Educação. In.: NEVES, Lucia Maria Wanderley (org). Educação e política no limiar do século

XXI. Campinas, SP: Autores Associados.

NUNES, Edson et al. (2012). Educação Superior no Brasil: estudos, debates e controvérsias. Rio de Janeiro. Editora Garamond.

_____; FERNANDES, Ivanildo; ALBRECHT, Julia. (2014) Regulação e Ensino Superior no Brasil. 2015. in: Caminhos trilhados e desafios da educação superior no Brasil / organização Paulo Tafner et al. Rio de Janeiro: EdUERJ.

SCHWARTZMAN, Simon. O conceito preliminar e as boas práticas de avaliação do ensino superior. Estudos (Brasília), v. 38, p. 9-32, 2008.

SOUSA, José Vieira; RANGEL, M. L. (2009) Gestão democrática e avaliação emancipatória. Cadernos ANPAE, v. 1, p. 1-16.

_____; FERNANDES, Ivanildo. (2015) Regulação excessiva e avaliação de exceção: uma análise sobre os fundamentos técnicos e legais da expansão dos cursos de Administração, Enfermagem, Pedagogia e Engenharia Civil entre 2004 e 2014. XXIII Seminário Nacional da Rede Universitas/Br. Políticas de educação superior no Brasil: a expansão privado-mercantil em questão. UFPA, Belém/PA, 19-22 de maio de 2015

TAVARES, Maria das Graças et al. (2014) A relação expansão-avaliação da educação superior no período pós-LDB/1996. Revista Eletrônica de Educação (UFSCAR), v. 8, p. 92-105.

TV CULTURA. (2011) Entrevista com Maria Paula Dallari Bucci. Panorama do Ensino Superior no Brasil. Disponível em <http://univesptv.cmais.com.br>

VARGA, Csaba. (2000) Validity of law. Hungarian Academy of Sciences. Acta Jurídica Hungarica 41, 3-4, 155-166.