



A Educação Superior no Brasil após 20 anos da criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)

Higher Education in Brazil 20 years after the creation of the National Higher Education Assessment System (SINAES)

La Educación Superior en Brasil tras 20 años de la creación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES)

CARLOS EDUARDO BIELSCHOWSKY¹

SERGIO ROBERTO KIELING FRANCO²

Resumo: O Sinaes foi concebido e criado há 20 anos em um ambiente muito diferente daquele que vivemos hoje. Nesse período ocorreu uma concentração maciça das matrículas na Educação Superior em instituições do setor privado, sendo que, atualmente, 77,6% das matrículas deste setor estão em IES com fins lucrativos, a maioria em cursos a distância. No presente trabalho, a partir de uma análise das origens do Sinaes e das transformações no quadro geral da Educação Superior brasileira, é demonstrada a fragilidade dos indicadores do Sinaes para enfrentar essa realidade. Em particular, constata-se que as avaliações externas, que levam ao Conceito Institucional (CI e CI-EaD), bem como ao Conceito de Curso (CC), não discriminam cursos e IES com diferentes níveis de qualidade. O artigo conclui apontando a necessidade de revisão dos procedimentos de avaliação e regulação da Educação Superior Brasileira.

Palavras-chave: Educação Superior; Avaliação da Educação Superior; Sinaes; Brasil.

Abstract: *Sinaes was conceived and created 20 years ago in a very different environment from the one we live in today. During this period, there was a massive concentration of higher education enrollments in private institutions. Currently 77.6% of enrollments in this sector are in for-profit Higher Education Institutions (HEIs), the majority in distance learning courses. This work, based on an analysis of the origins of Sinaes and the transformations in the general framework of Brazilian Higher Education, demonstrates the fragility of Sinaes indicators to face this reality. In particular, it is noted that external evaluations, which lead to the Institutional Concept (CI and CI-EaD), as well as the Course Concept (CC), do not discriminate between courses with different quality levels. The article concludes by highlighting the need to review the evaluation and regulatory procedures of Brazilian higher education.*

Keywords: *Higher Education; Evaluation of Higher Education; Sinaes; Brazil.*

1 Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6157-4663>. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Instituto de Química, Programa de Pós-Graduação de Ensino de Química, Rio de Janeiro, RJ, Brasil e Centro Universidade e Ciência – Sou_Ciência, SP, Brasil.

2 Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1221-1310>. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Faculdade de Educação, programas de Pós-graduação em Educação e em Informática na Educação RS, Brasil.

Resumen: *El Sinaes ha sido concebido y creado hace 20 años en un entorno muy distinto al actual. En este período, se observó una concentración masiva de matrículas de educación superior en instituciones privadas, actualmente, con un 77,6% de las matrículas de este sector en IES con fines de lucro, siendo la mayoría en programas de educación a distancia. Este trabajo, basado en un análisis de los orígenes del Sinaes y las transformaciones en el marco general de la educación superior brasileña, demuestra la debilidad de los indicadores del Sinaes para abordar esta realidad. En particular, se observa que las evaluaciones externas, que dan lugar al Concepto Institucional (CI y CI-EaD), así como al Concepto de Curso (CC), no discriminan entre programas e IES con diferentes niveles de calidad. El artículo concluye destacando la necesidad de revisar los procedimientos de evaluación y regulación de la educación superior brasileña.*

Palabras clave: *Educación Superior; Evaluación de la Educación Superior; Sinaes; Brasil.*

INTRODUÇÃO

O ensino superior no Brasil passou por profundas transformações nos últimos 25 anos. São marcos dessa transformação a forte expansão no número de matrículas, passamos de 1,95 milhão de matrículas 1997 para 10,23 milhões em 2024; as consequências do Decreto nº 2.306 de 1997 que permitiu a operação de IES com fins lucrativos, hoje cerca de 2/3 dos alunos de todo o ensino superior (público e privado) estão nessas IES; a criação do SINAES e os movimentos que o antecederam, como o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB); a expansão da EaD, especialmente nos últimos oito anos, alcançando hoje cerca de 50% do total das matrículas do país; um adiantado processo de concentração de matrículas, hoje cerca de metade das matrículas do ensino superior estão concentradas em IES de apenas nove grupos financeiros, bem como o conjunto de projetos implementados pelo MEC entre 2006 e 2013 que dobrou o número de alunos matriculados nas Instituições Federais de Ensino Superior.

Embora tenhamos alcançado uma taxa bruta de envolvimento no Ensino superior em torno de 60,4% em 2022 (Unesco, 2025), mais que o triplo daquela de 25 anos atrás, estamos diante de um grave processo de precarização do ensino superior privado no país, hoje amplamente identificado (Bielschowsky, 2018, 2020; Bielschowsky *et al.*, 2023; Morcazel, 2019; Arantes, 2021; McCowan; Bertolin, 2020; Verhine; Dantas, 2020).

As consequências desse movimento para os estudantes e para o país são graves. Por exemplo, dentre os estudantes que realizaram o Enade no ciclo de 2019, 2021 e 2022, 60,6% dos estudantes de EaD das IES privadas estão em cursos com conceito 1 ou 2, contra 39,7% dos cursos presenciais das privadas e 14% dos estudantes das IES públicas (Bielschowsky *et al.*, 2023). Entre os efeitos colaterais deste processo, marcado pela lógica da busca pelo lucro financeiro, está a precarização do trabalho docente, onde a EaD das IES privadas apresenta uma relação aluno por docente muito

alta. Esse processo afeta de forma mais pronunciada cursos de alta demanda e baixo custo de operação, entre os quais se destaca o curso de pedagogia (Minhoto *et al.*, 2023) com 86,2% dos ingressos na EaD das IES privadas em 2022.

O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES, criado em 2004 e administrado pelo MEC, é responsável pela regulação e supervisão das Instituições de Ensino Superior (IES) e seus cursos, calcados em cinco indicadores principais, o Conceito do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Conceito Enade); o Conceito Institucional (CI e CI-Ead), o Conceito de Curso (CC), o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC).

O SINAES traz em seu bojo o ideal da construção de um país melhor através do ensino superior (Brito, 2008; Franco, 2010; Sobrinho 2010), como destaca o § 1º do Art. 1º da Lei nº 10.861 de 2004, de sua criação: “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”. Entretanto, a forma de operação das IES privadas mudou, fruto da concentração de matrículas em poucos grupos privados e forte utilização de EaD de qualidade duvidosa, como destacamos anteriormente.

Embora estejam disponíveis muitos artigos, monografias e teses sobre o SINAES, ainda são poucos os trabalhos relacionados com a efetividade do SINAES para enfrentar o momento que passamos no ensino superior (por exemplo, OECD, 2018; Ferreira; Teixeira, 2023; Bittencourt *et al.*, 2023), um universo de pesquisa que consideramos insuficiente em face da grave precarização do ensino superior a que assistimos nos últimos anos. Nesta linha, destacamos em especial o recente estudo realizado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) “Redesenhando o SINAES: Um convite a aperfeiçoamentos na política de avaliação da educação superior Brasileira” (Ferreira; Teixeira, 2023) que aponta vários elementos críticos nos indicadores que compõem o SINAES, como, por exemplo, limitações oriundas de procedimentos de padronização (por exemplo no Enade e IDD), o peso dos diferentes componentes do CPC, a capacidade de discriminação do CC e do CI, a desconsideração da diversidade institucional, a falta de comparabilidade entre diferentes edições do Enade, entre outros.

É relevante questionar se a metodologia de avaliação e os resultados dos indicadores utilizados pelo SINAES são eficazes para o processo de regulação e supervisão do ensino superior no país? O presente trabalho pretende colaborar nesta discussão, buscando as origens da criação Sinaes e suas consequências na dinâmica

atual de operação do sistema, bem como avaliando se os indicadores atualmente utilizados no sistema de regulação apresentam-se suficientemente robustos para dar conta da realidade de nossa oferta.

A EVOLUÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

No período colonial, sob a dominação portuguesa, poucos foram os esforços de implementar o ensino superior no Brasil, pois não interessava à metrópole a instalação de ensino superior na colônia (Lampert, 2007; Sampaio, 1991; Curry, 1997). Dessa forma, os filhos da elite brasileira iam para a Europa, ao contrário da colonização Espanhola e Inglesa, que criaram Universidades como a de São Domingos em 1538 (República Dominicana), San Marcos (Peru) em 1551, México (1553), Harvard (1636), Bogotá (1662), Cuzco (1692), Yale (1701), Havana (1728) e Santiago (1738) entre várias outras. A primeira Universidade no Brasil foi criada em 1911, mais de 20 anos depois da Proclamação da República, cerca de quatro séculos depois da criação da Universidade de São Domingos, atraso que nos trouxe sérias consequências que remontam aos dias de hoje.

A vinda da corte portuguesa, em 1808, marca o início da constituição do núcleo de ensino superior no Brasil, cujo padrão de desenvolvimento teve, como características principais, sua orientação para formação profissional e o controle do Estado sobre o sistema. Nesse ano, são criadas as escolas de Cirurgia e Anatomia, em Salvador (hoje Faculdade de Medicina da Universidade Federal da Bahia) e de Anatomia e Cirurgia no Rio de Janeiro (hoje Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Rio de Janeiro), logo depois a Academia Real Militar, que se transformou em Escola Central, depois Escola Politécnica, hoje Escola Nacional de Engenharia da UFRJ. Ainda assim, a implementação de ensino superior no país se desenvolveu lentamente entre 1808 e 1889, focada na formação profissional técnica principalmente com as escolas de Medicina, Engenharia e Direito, chegando em 1889 com apenas 24 faculdades isoladas, e nenhuma Universidade, apesar do grande número de projetos apresentados, mas não aceitos na Assembleia Legislativa (Sampaio, 1991; Martins, 2002).

A Constituição, promulgada com a implementação da República em 1891, admite a criação de instituições privadas e estaduais (Sampaio, 1991), iniciando um ciclo de expansão de IES, com a criação de 133 novas instituições em apenas 30 anos, com foco na formação técnica para atender às necessidades de modernização da época. Nesse período, acirrou-se a discussão acerca da necessidade da criação de Universidades, sendo a primeira a Universidade do Paraná, em 1911, criada pelo governo do Estado; a segunda, a Universidade do Brasil, em 1920, hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro, ao que se seguiram a criação de várias outras universidades

públicas, com destaque para Universidade de São Paulo (USP), e a Universidade de Porto Alegre (hoje, Universidade Federal do Rio Grande do Sul), em 1934. Segue-se, então, uma expansão do ensino superior majoritariamente pautada por universidades públicas até 1968, tendo também uma relevante participação de universidades confessionais, sendo a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ) a primeira, criada em 1946 (Tavares, 2012), seguida de inúmeras outras.

O ensino superior no Brasil era oferecido majoritariamente por instituições públicas quando a ditadura militar passou a governar o país com o golpe de 1964. Este regime implementou a Reforma Universitária, promulgada em 1968, seguindo a orientação do Banco Mundial que indicava que os recursos da educação deveriam ser prioritariamente utilizados no ensino básico. Esta reforma, ainda assim, trouxe avanços ao ensino superior público, introduzindo a pesquisa através dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* (Lampert, 2007), mas, ao mesmo tempo, favoreceu o crescimento das IES privadas. Entre 1968 e 1972, o então Conselho Federal de Educação, com a presença de dirigentes de instituições de ensino particulares, autorizou 759 solicitações de funcionamento de novos cursos e *campi* (Silva, 2001).

Criou-se então um cenário perfeito para vicejar as receitas neoliberais para o ensino superior. Valdemar Sguissardi faz uma interessante análise (Sguissardi, 2005) sobre a política do Banco Mundial para o ensino superior e suas consequências no Brasil neste período, mostrando em particular que:

Objetivando (o banco Mundial) induzir os países em desenvolvimento a investirem seus poucos recursos públicos prioritariamente na educação primária e, posteriormente, na educação secundária, ao mesmo tempo em que recomendava a diminuição dos investimentos públicos na educação superior e a diversificação de suas fontes de recursos (fim da gratuidade e imposição de taxas de matrículas e mensalidades), o documento apresenta o que julga “Considerável evidência [...]” acerca do retorno privado e social dos investimentos em educação tanto nos países desenvolvidos como nos em desenvolvimento (Sguissardi, 2005).

A carência de vagas para o ensino superior público, fruto da entrada tardia do ensino superior no país, aliada a uma maior participação do setor privado no Conselho Federal de Educação (atual Conselho Nacional de Educação – CNE) e a receita neoliberal do Banco Mundial constituíram-se numa “tempestade perfeita” para que o ensino superior privado passasse de um patamar onde era minoritário no início da ditadura militar em 1964 (38,4%) para majoritário no final deste período de regime autoritário (63,1%) em 1985 (Inep, 2000).

A expansão do setor privado a partir dos anos 1960 deu-se inicialmente através do ensino presencial de empresas regionais de caráter familiar, sem fins lucrativos, ou seja, sem que seus proprietários pudessem retirar lucros. Apesar de distorções observadas nessas empresas familiares no que diz respeito a ganhos financeiros, como

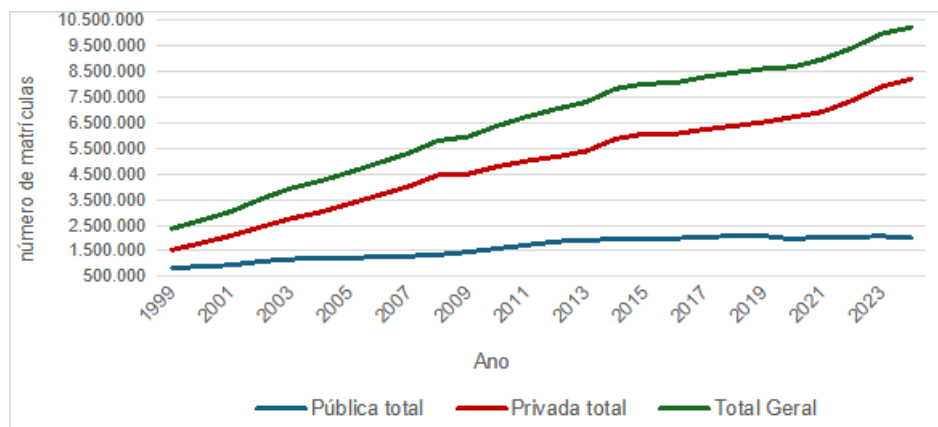
salários às vezes exorbitantes auferidos aos seus dirigentes e avanço do patrimônio físico acima do esperado de algumas IES (Mocarzel, 2019), o impedimento da auferir lucro, ou seja, o caráter de instituição de ensino superior sem fins lucrativos trazia um freio ao processo de mercantilização do ensino superior.

O Decreto nº 2.306 em 1997 permitiu a constituição de IES com fins lucrativos, o que impactou fortemente o sistema, o texto foi bem claro quanto à atividade mercantil (Mocarzel, 2019).

As instituições privadas de ensino, classificadas como particulares em sentido estrito, com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, quando mantidas e administradas por pessoa física, ficam submetidas ao regime da *legislação mercantil*, quanto aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas, *como se comerciais fossem* equiparados seus mantenedores e administradores ao comerciante em nome individual (Brasil, 1997).

Com a autorização de funcionamento de instituições com fins lucrativos, o setor privado iniciou uma profunda transformação, conforme discutiremos mais adiante. Nesse contexto, o objetivo de aumentar rapidamente o número de matrículas no ensino superior foi alcançado, como mostra o **gráfico 1**.

Gráfico 1 - Crescimento do Ensino superior entre 1995 e 2023, mostrando o total de matrículas do setor público e do privado (presencial e EaD)



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP).

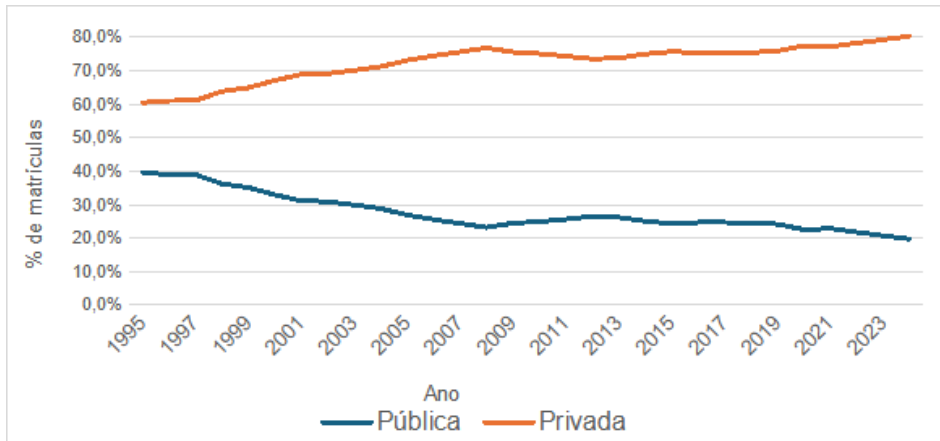
Com isso, o Brasil, que se encontrava entre os países da América Latina com menor taxa de envolvimento bruto no ensino superior, muda de patamar, chegando em 2022 com uma taxa de 60,4%, próximo à média da América Latina de 59,7% e bem acima da média mundial de 42,4%, embora ainda deixando a desejar na comparação com a taxa de escolarização dos países da União Europeia de 81,8% (UNESCO, 2025).

Se, por um lado, a ampliação de alunos atendidos pelo ensino superior foi um aspecto positivo desse movimento, por outro trouxe profundas distorções no ensino superior do país, calcada em três aspectos principais: i. Redução percentual da oferta de matrículas nas IES públicas; ii. Crescimento da oferta de IES com fins lucrativos e cartelização do setor, e iii. Crescimento da oferta de EaD de baixa qualidade, segue uma análise de cada um desses aspectos.

i. Redução percentual da oferta de matrículas das IES públicas

O gráfico 2 mostra a evolução do percentual de matrículas do setor público e privado nos últimos 30 anos.

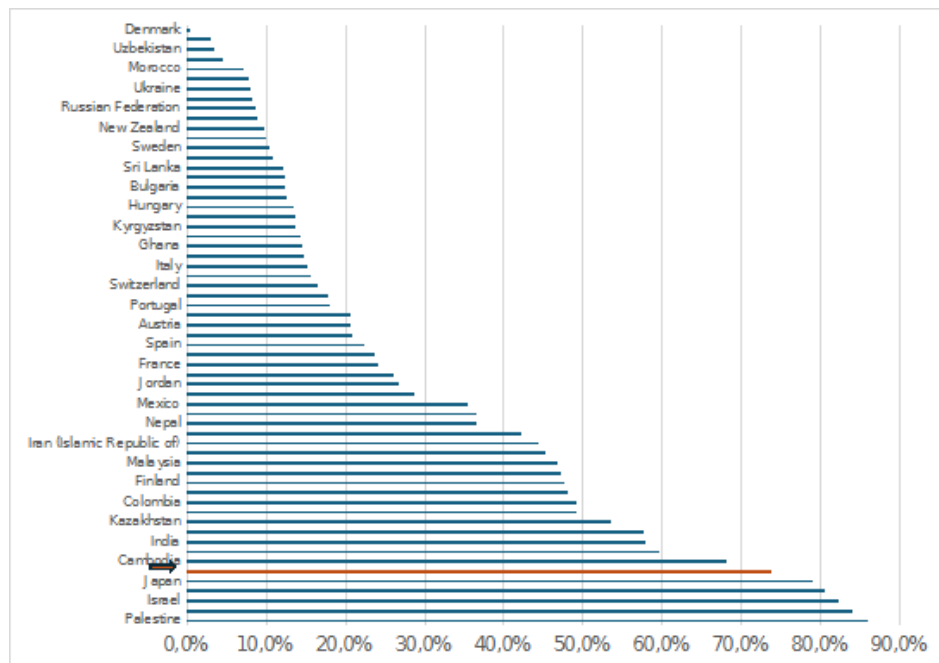
Gráfico 2 - Percentual de matrículas do setor público e privado no Ensino superior entre 1995 e 2023, (presencial e EaD)



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP).

O modelo de expansão do ensino superior adotado no Brasil, com 79,3% dos alunos matriculados em IES privadas em 2023 (INEP, 2023), não é o que observamos, de uma maneira geral, entre os 200 países do mundo com maior número de alunos, o Brasil ocupa a sexta posição com o maior percentual de alunos no ensino privado dentre os países com mais de 100 mil alunos no ensino superior. O **gráfico 3** mostra o percentual de participação do ensino privado (UNESCO, 2025) para países com mais de 200.000 alunos matriculados em 2019.

Gráfico 3 - Percentual de matrículas do setor público e privado no Ensino superior entre 1995 e 2023, (presencial e EaD)



Fonte: Unesco, 2019.

Nos EUA, país frequentemente referenciado pela iniciativa privada no Brasil para fundamentar argumentos de desregulamentação do ensino superior, o quadro é inverso: em 2023, 21,5% dos estudantes estavam matriculados em IES privadas e 78,5% em IES públicas (NCES, 2023), no Brasil é aproximadamente o inverso, 79,3% dos estudantes estavam matriculados em IES privadas e 20,7% em IES públicas.

O ensino superior privado só não avançou para além do patamar de 79,3% observado nos últimos dados publicados pelo INEP em 2023 por conta da expansão do ensino superior público federal, que ocorreu entre 2006 e 2014, através do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) existentes, da expansão do sistema de Institutos Técnicos Federais (IFs), e da criação de 18 novas universidades federais e a implementação da Universidade Aberta do Brasil, que viabilizou a oferta de EaD nas instituições públicas de ensino superior. Esse conjunto de programas aproximadamente dobrou o número de alunos das IES federais, passando de 594 mil alunos matriculados em 2005 para 1.180 mil alunos em 2014 (INEP). Estimamos que, caso esta expansão não tivesse ocorrido, hoje o setor privado estaria com cerca de 84,2% do total de matrículas ao invés dos atuais 79,3%.

O alto percentual de matrículas de IES privadas no ensino superior tem várias consequências danosas ao desenvolvimento do país. Uma que salta aos olhos é o empobrecimento da qualidade do ensino superior como um todo, como mostra a tabela 1 com o resultado dos estudantes do ciclo mais recente do Enade, de 2021 a 2023, contemplando todos os cursos avaliados pelo INEP, mostrando a porcentagem de cursos com Enade insuficiente (1 ou 2), o Enade proporcional ao número de alunos em cada curso, e o número de estudantes matriculados nesses cursos em 2023.

Tabela 1 - Número de matrículas em 2023 por grupo de categoria administrativa, o % de cursos cujo resultado no Enade é insuficiente (conceito 1 ou 2) e o Enade proporcional ao número de estudantes participantes para os exames do Enade de 2021, 2022 e 2023

	Matrículas em 2023	% de cursos com Enade 1 e 2, ciclo 2021 a 2023	Enade proporcional do ciclo 2021 a 2023
IES Públicas	2.033.590	18,20%	3,09
IES Privada com fins lucrativos	6.163.089	42,40%	1,94
IES Privadas sem fins lucrativos	1.744.762	29,60%	2,33

Fonte: INEP: Microdados do Censo do ensino superior de 2023 e resultados do Enade 2021, 2022 e 2023, trabalhados pelos autores.

Uma outra consequência de alto impacto para o país é que a pesquisa no Brasil é realizada principalmente nas IES públicas e Institutos de pesquisa públicos, também temos alguma participação das IES confessionais. A tabela 2 mostra o número de matrículas em cursos de pós-graduação *stricto sensu* e graduação em 2023 por tipo de Instituição.

Tabela 2 - Número de matrículas em cursos de pós-graduação *stricto sensu* e graduação em 2023 por tipo de Instituição

	Alunos de PG ativos em 2023	% de alunos de PG ativos em 2023	Matrículas de graduação em 2023	% alunos de graduação em 2023
IES Federais	186.406	58,5%	1.323.817	13,3%
IES Estaduais	77.083	24,2%	664.238	6,7%
IES Municipais	1.096	0,3%	53.375	0,5%
IES particulares com fins lucrativos	9.168	2,9%	6.107.044	61,5%
IES particulares sem fins lucrativos	12.952	4,1%	1.186.996	12,0%
IES Confessionais e Comunitárias	22.310	7,0%	596.747	6,0%

Tabela 2 - Número de matrículas em cursos de pós-graduação *stricto sensu* e graduação em 2023 por tipo de Instituição

	Alunos de PG ativos em 2023	% de alunos de PG ativos em 2023	Matrículas de graduação em 2023	% alunos de graduação em 2023
Instituto de Pesq. Públicos Federais	6.482	2,0%	0	0,0%
Institutos de Pesq. Públicos Estaduais	1.025	0,3%	0	0,0%
Institutos de Pesq. Particulares	2.311	0,7%	0	0,0%
total *	318.833	100,0%	9.932.217	100,0%

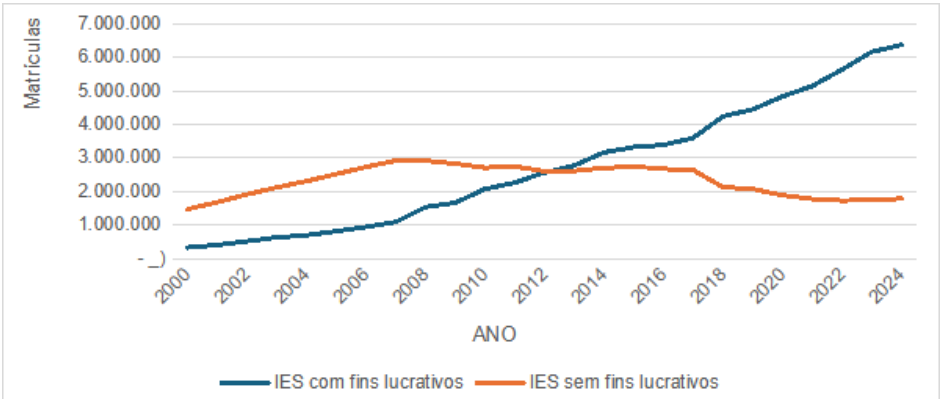
Fonte: INEP: Microdados do Censo da educação superior de 2023 e CAPES: Censo de discentes de 2023, trabalhados pelos autores.

Essa tabela mostra que, embora as IES particulares com fins lucrativos no ano de 2023 tivessem 61.5% dos alunos de graduação do país, contavam apenas com 2,9% dos alunos de pós-graduação *stricto sensu* do país, contra 82,6% de estudantes de pós-graduação *stricto sensu* das IES públicas Federais e Estaduais.

ii. Crescimento do número de alunos matriculados em IES privadas com fins lucrativos e cartelização do ensino superior privado

O gráfico 4 mostra o número de alunos matriculados em IES com e sem fins lucrativos nos últimos 25 anos.

Gráfico 4 - Número de estudantes matriculados em IES particulares, com e sem fins lucrativos, desde 2000



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP).

Uma grave consequência desse movimento é a cartelização do ensino superior no país, os dados do último censo da educação superior, de 2024, mostram que apenas nove grandes grupos privados detêm cerca de 50% dos alunos, como mostra a tabela 3:

Tabela 3 - Número de matrículas em 2024 em IES dos nove maiores grupos educacionais do país, comparadas com demais IES públicas e privadas

	Presencial	EaD	Total	% do total de matrículas
IES dos nove maiores grupos educacionais	1.155.851	3.893.570	5.049.421	77,11%
Demais IES privadas com fins lucrativos	908.320	690.910	1.599.230	43,20%
IES privadas sem fins lucrativos	1.102.448	382.389	1.484.837	25,75%
IES Federais	1.223.111	90.981	1.314.092	6,92%
IES Estuais	544.712	121.576	666.288	18,25%
IES Municipais	34.630	509	35.139	1,45%
Especiais	43.127	2.273	45.400	5,01%
TOTAL	5.012.199	5.182.208	10.194.407	100,00%

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior (INEP), trabalhados pelos autores.

Esse processo tem como componentes principais a aquisição de “pequenas empresas” por grandes grupos educacionais com fins lucrativos, boa parte destes com ações nas bolsas de valores e com forte utilização de EaD em sua estratégia de conquista de mercado. Um dos problemas desse modelo é que a EaD de parte desses grandes grupos privados apresenta deficiências graves, sendo essa uma estratégia comercial que permite uma rápida expansão em termos de matrículas e alcance geográfico, levando a uma precarização do ensino superior do país como um todo (Bielschowsky, 2022).

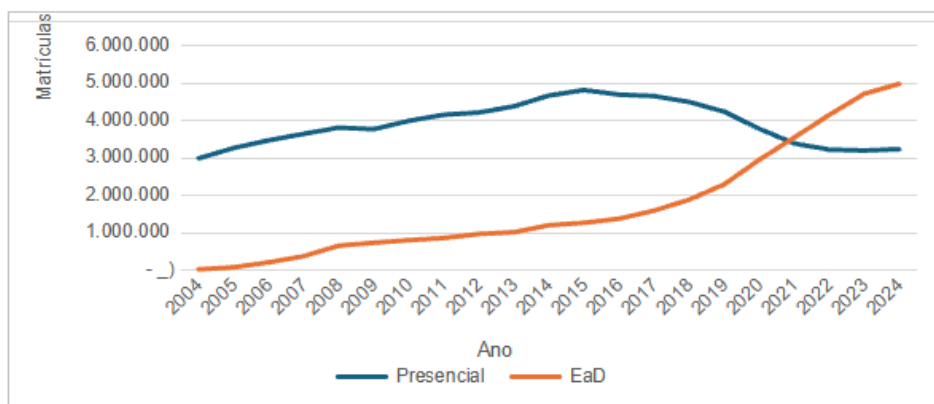
O crescimento de IES privadas com fins lucrativos é preocupante no Brasil (Verhine; Lys, 2017; Knobel; Verhine, 2017) e não parece ser o modelo utilizado em países com alguma presença de IES particulares mundo afora. Por exemplo, nos EUA ocorreu um movimento de crescimento de oferta de matrículas das IES privadas com fins lucrativos excessivamente focadas no lucro entre 2005 e 2010, que acabou mostrando indícios claros de falta de qualidade e excessiva evasão por parte dos alunos. Esse fato gerou uma forte pressão da sociedade daquele país contra esses abusos e acabaram sendo objeto de uma comissão especial do Congresso, que gerou um relatório detalhado (United States Senate, 2012), cuja leitura atenta recomendamos. Como resultado, a participação das IES privadas com fins lucrativos nos EUA diminuiu a partir de 2013: O número de IES com fins lucrativos que tinha passado de 690 no período 2000-2001 para 1.370 no período 2012-2013, voltou,

no período 2019-2020, ao quadro que apresentava em 2000, com 680 Instituições com fins lucrativos responsáveis por apenas 6,15% do total de matrículas no ensino superior (U.S. Dept. State Education, 2020).

iii. Crescimento da oferta de EaD das IES privadas

O gráfico 5 mostra a evolução de matrículas em cursos presenciais e com EaD do setor privado nos últimos 20 anos.

Gráfico 5 - Número de estudantes matriculados em cursos presenciais e com EaD das IES particulares nos últimos 20 anos



Fonte: Censo da Educação Superior (INEP).

Os cursos de EaD das IES privadas vêm apresentando um fraco desempenho de seus estudantes no Enade e altas taxas de evasão, conforme discutiremos mais adiante ao comentar sobre os atuais indicadores de avaliação do INEP.

Outro fator preocupante é o percentual de matrículas na EaD dos grandes grupos privados comparados com o percentual das demais IES privadas – Enquanto 77,1% dos estudantes dos nove maiores grupos privados matriculados em 2024 são na modalidade EaD, as demais IES privadas com fins lucrativos têm o percentual de 43,2% e sem fins lucrativos de 25,8%.

Concluindo esta seção, cabe voltar às premissas iniciais, que embora tenhamos evoluído no envolvimento de alunos no ensino superior no país, observamos também uma distorção na evolução do sistema, com a concentração de matrículas em grandes grupos privados com ações na bolsa de valores, que vêm substituindo estudantes que faziam cursos presenciais por cursos de EaD, boa parte dos quais com baixo desempenho de seus estudantes no Enade e com altas taxas de evasão.

Apesar da adoção de um sistema complexo de regulação e avaliação no Brasil (Sinaes), a mercantilização do ensino superior no país sem compromisso com a qualidade parece estar fugindo ao controle do Estado, conforme destaca McCowen:

O Brasil é um exemplo de país com algo mais próximo de um mercado livre dentro do setor privado. Neste caso, os benefícios e os perigos da mercantilização são claramente vistos. Por um lado, a expansão do setor privado possibilitou um rápido aumento nas matrículas, dando acesso a populações anteriormente incapazes de encontrar um lugar. Por outro lado, levou a um declínio preocupante da qualidade em muitas instituições, um estreitamento da faixa disciplinar, um movimento de distanciamento do engajamento das atividades de pesquisa da comunidade e do aumento das iniquidades por meio da estratificação de oportunidades (McCowen, 2016, p. 518).

A ORIGEM DO SINAES

A preocupação com a qualidade da oferta de Educação Superior não é novidade. Ela tem sido pauta em várias frentes de discussão internacional. É importante destacar que a Reunião da Unesco de 1998 (Delors, 1999) apontou que deveria haver um movimento, em todos os países na direção da garantia de qualidade da educação superior ofertada. Pode-se depreender que a proliferação de instituições de educação superior privadas, sem o compromisso histórico das grandes universidades nem o compromisso social das instituições públicas se tornava um problema a ser enfrentado. De modo geral, os países passaram a formar agências de acreditação, normalmente públicas. No Brasil o processo foi um tanto diferente. Já na década de 1980 deu-se um movimento em direção à avaliação da qualidade da educação superior. O primeiro programa de avaliação foi denominado PARU (Programa de Avaliação da Reforma Universitária), que buscou implementar um processo de avaliação das instituições de educação superior, tendo em vista a mudança provocada pela chamada Reforma Universitária de 1968 (Barreyro; Rothen, 2008). Tal iniciativa esbarrou em muitos problemas, que não cabe aqui tratar, mas vale o registro de que ocorreu durante o período de exceção estabelecido após o golpe civil-militar de 1964. Mais recentemente, e acompanhando o movimento internacional, durante a década de 1990, foi proposto por uma Comissão organizada pelo Ministério da Educação, constituída por representantes de várias entidades acadêmicas, o Programa Institucional de Avaliação das Instituições de Educação Superior (PAIUB) (Trindade, 2006). Um destaque importante a se fazer sobre o PAIUB é que se tratou de uma iniciativa em que as universidades tiveram muito protagonismo, que tinha como premissa um processo de autoavaliação da IES. Portanto, tratava-se de uma avaliação com intuito de ajudar a instituição a ver-se a si mesma, apostando na expectativa de que as universidades têm,

em sua essência, a busca da excelência. É interessante notar que as universidades que aderiram ao PAIUB foram, em sua maioria, as públicas (notadamente as federais) e as comunitárias³.

O Governo Federal, na gestão de FHC, descontinuou o PAIUB e criou uma iniciativa de promover essa avaliação e dar algum retorno social, afinal, tinha sido dada a largada para a formação de universidades com fins lucrativos, o que atendia à recomendação do Banco Mundial (Sguissardi, 2020).

A iniciativa foi estabelecer um processo avaliativo formal para os processos de autorização de cursos novos, que foi denominado Avaliação das Condições de Oferta (Brasil, 1996). Foram criados procedimentos de avaliação que norteavam a visita de pares que fariam a avaliação dessas condições. É importante assinalar que há um consenso de que a avaliação de instituições e cursos de educação superior não pode ser feita por pessoas de fora da academia, devido às peculiaridades próprias do ambiente acadêmico. Por isso, em todo o mundo, as avaliações são feitas por docentes universitários, ou seja, pares daqueles que estão sendo avaliados.

No entanto, não bastava fazer a avaliação para a autorização de cursos novos, era preciso também fazer uma avaliação dos cursos já existentes. Para isso, foi criado o Exame Nacional de Cursos (ENC), que ficou conhecido pela alcunha de Provão (Gomes, 2003). O MEC elegeu alguns cursos que mereciam uma atenção maior e definiu a realização de provas para os alunos concluintes desses cursos.

Tal iniciativa encontrou bastante resistência, especialmente por parte dos discentes. Fez-se a leitura de que a culpa da qualidade do curso cairia sobre os ombros dos alunos. De qualquer forma, a ideia era que cursos bons formariam bons egressos, e a maneira mais prática de se avaliar um aluno é por meio de uma prova.

Veja-se que passou de um processo de iniciativa das próprias universidades para um processo centralizado em ações governamentais, o que levou a ser interpretado como um processo de fiscalização. Enquanto outros países iniciaram um processo de criação de agências de acreditação, o Brasil apenas implantou um processo, centralizado no MEC, de verificação das condições de oferta (para cursos novos) ou de performance em uma prova aplicada aos concluintes (para cursos já reconhecidos).

Diante das dificuldades e limites dos processos avaliativos implantados no Brasil, em 2004, na esteira de um novo governo, desta vez, explicitamente progressista, foi aprovada a Lei 10.861 (Brasil, 2004) que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Com isso se buscou não somente a substituição de processos avaliativos, mas a criação de uma política pública de garantia de qualidade da educação superior.

3 Até hoje o Consórcio de Universidades Comunitárias Gaúchas (Comung) mantém em funcionamento o seu programa de avaliação institucional, que recebeu a sigla de Paiung.

A proposição do SINAES foi gestada por um grupo de especialistas e técnicos do MEC por cerca de um ano, e teve como principal inspiração a experiência do PAIUB (Brasil, 2007). Uma marca disso é a preocupação, no texto da Lei, de definir claramente as dimensões da avaliação institucional (entendida como mais importante). Já na avaliação dos cursos, a explicitação não fica muito clara, apenas indicando que eles, pelo menos, devam ser avaliados nos aspectos de organização didático-pedagógica, corpo docente e infraestrutura. Também foi mantida a avaliação do desempenho dos alunos, a partir de uma prova. A diferença é que os alunos a serem avaliados seriam tanto os ingressantes quanto os concluintes.

As marcas do PAIUB no SINAES são muitas. No entanto, é preciso assinalar uma diferença fundamental. O PAIUB era um processo voluntário, de iniciativa das próprias instituições e tinha como endereço principal as universidades. No momento da proposição do SINAES o que se tinha era um cenário de maciça expansão da oferta de educação superior, majoritariamente privada e feita por instituições pequenas (faculdades).

Por isso está subjacente à proposta do SINAES uma ideia de que a “avaliação de qualidade” proposta pela Constituição, ou o “processo de avaliação institucional” preconizado pela LDB, deveria ser também uma forma de controle para evitar ou corrigir os abusos que já estavam sendo observados nesse processo de ampla expansão.

A Lei do Sinaes previa a avaliação de todas as IES e de todos os cursos de graduação, tanto pelo Enade como também pelos processos de autoavaliação e de avaliação *in loco*. Logo isso se mostrou um trabalho hercúleo, de difícil realização, dado o gigantismo do sistema brasileiro. Na época já eram mais de 2.000 instituições e mais de 20.000 cursos.

Diante dessa dificuldade, o Inep propôs, e a Conaes referendou, a criação de um conceito produzido pelo cruzamento dos resultados do Enade com dados coletados dos estudantes, no questionário que acompanhava a aplicação das provas, sobre as condições do curso e por dados também relativos ao corpo docente. Tal conceito foi denominado Conceito Preliminar de Curso (CPC) e tinha como objetivo, como o nome sugere, fazer uma previsão de qual seria o conceito do curso (CC). Ocorre que, apesar de os dois conceitos (CPC e CC) terem, em sua constituição, as mesmas dimensões, ambos eram muito diferentes, pois o primeiro era calcado fortemente em uma medida de rendimento dos alunos e o segundo era fruto de uma avaliação qualitativa sobre as condições de funcionamento do curso.

Na mesma direção, foi buscada a possibilidade de um índice que pudesse fazer a previsão da qualidade da instituição como um todo, antes mesmo da visita de avaliação e da produção do Conceito Institucional (CI). No entanto, tal iniciativa trazia mais distorções, uma vez que os insumos disponíveis não permitiam que se avaliasse a qualidade da gestão institucional, objeto central da avaliação institucional,

mas apenas um compilado das avaliações dos cursos (CPCs) e alguns outros dados como as avaliações dos programas de pós-graduação. Por isso, na época, a Conaes decidiu que tal índice não seria a previsão do resultado da avaliação institucional, mas somente um Índice Geral de Cursos (IGC) da IES. Uma espécie de resumo da qualidade dos cursos (Bittencourt *et al.*, 2009).

Essas tentativas de dar mais agilidade ao Sistema escancararam as contradições do SINAES. Trata-se de um Sistema que aposta fortemente na capacidade da IES de se avaliar de forma objetiva e de promover um processo emancipatório de avaliação, aliada a uma necessidade regulatória, que tem como principal insumo os dados gerados a partir do desempenho dos alunos, pois, pelo caráter emancipatório, as avaliações *in loco* tendem a ser mais compreensivas. Some-se a isso o fato de que, diante da dinâmica lucrativa de várias IES, tornou-se estratégico para elas prever os passos do processo avaliativo de modo a garantir bons resultados. Essa contradição será tratada na próxima sessão.

OS INDICADORES DE QUALIDADE DO SINAES E SEUS RESULTADOS

O atual sistema de regulação e supervisão do país está estruturado a partir do SINAES em quatro conceitos, com valores de um a cinco:

Para cursos:

- i. O Conceito do Curso (CC) é fruto de avaliação externa de avaliadores designados pelo INEP;
- ii. O Conceito Preliminar de Cursos (CPC) é pautado em diferentes indicadores, tais como Enade e Corpo Docente e opiniões dos alunos sobre...

Para Instituições de Ensino Superior (IES):

- i. O Índice Geral de Cursos da Instituição (IGC), uma média ponderada pelo número de estudantes do CPC dos cursos da IES, agregando os conceitos de seus cursos da pós-graduação *stricto sensu*;
- ii. O Conceito Institucional é atribuído por avaliadores externos designados pelo INEP, dividido até 2025 por modalidade (CI e CI-EaD). O recente Decreto 12.456 de 19 de maio de 2025 (Brasil, 2025) estabelece apenas um CI para as IES incluindo as duas modalidades.

As Universidades e Centros Universitários têm autonomia para criar e começar a operar novos cursos, sendo que as Faculdades necessitam de uma autorização do MEC para lançar vagas em cursos novos. Uma vez iniciados, todos os cursos passam por um reconhecimento que é realizado por avaliadores externos quando a primeira turma alcança entre 50% e 75% de sua carga horária total, realizada com base no instrumento de avaliação do INEP, sendo o referido curso reconhecido

caso o CC final seja igual ou superior a três. Uma vez reconhecido o curso, ele terá de submeter periodicamente a renovação de seu reconhecimento. Para cursos que participam do Enade, esta renovação é automática quando o Conceito Preliminar de Curso (CPC) for igual ou superior a três; não sendo este o caso, o curso passa por uma nova avaliação externa, que gera um novo Conceito de Curso (CC).

No que diz respeito às IES credenciadas, elas passam periodicamente por um recredenciamento, que gera um novo Conceito Institucional (CI) realizada por avaliadores externos designados pelo INEP, e são autorizadas a continuar funcionando quando esse conceito for igual ou superior a três. Com relação à avaliação da IES, dispomos de outro indicador, o Índice Geral de Cursos, composto da média ponderada dos CPC, acrescida dos conceitos dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* (Mestrado e Doutorado), que têm efeito quase nulo para a maioria das IES particulares cujo percentual de alunos de Pós-graduação *stricto sensu* no total de estudantes é desprezível.

Preto no branco, as IES privadas rezam pela cartilha dos componentes quantitativos que levam ao CPC e CGC e nos processos de avaliação externa que levam ao CC e CI, o que viabiliza suas operações, independente dos ideais contidos nos princípios e complexidade (Pereira, 2018) do SINAES. Esses indicadores diferem dos resultados que os estudantes vêm obtendo para o Enade, como mostra a tabela 4 com o percentual de alunos matriculados em 2022 em cursos de IES públicas e privadas, nas duas modalidades, por faixa (de um a cinco) para o Conceito de Curso (fruto da avaliação externa qualitativa), Conceito Preliminar de Cursos (CPC – uma cesta de indicadores quantitativos) e do Enade das edições de 2019, 2020 e 2022.

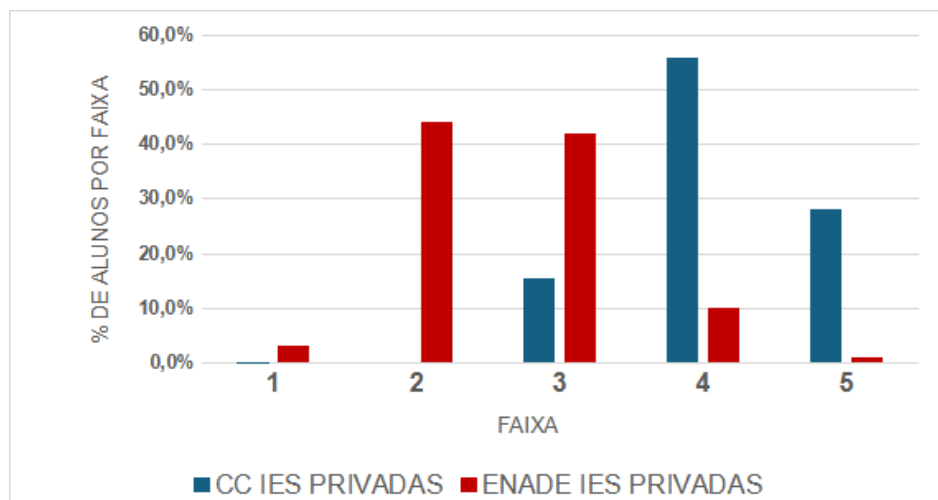
Tabela 4 - Percentual de estudantes matriculados em 2022 do setor público e privado, por faixa dos conceitos Enade, CPC e CC

FAIXA	Privadas			Públicas		
	% de alunos por Conceito Enade	% de alunos por Conceito Preliminar de Curso (CPC)	% de alunos por Conceito de Curso (CC)	% de alunos por Conceito Enade	% de alunos por Conceito Preliminar de Curso (CPC)	% de alunos por Conceito de Curso (CC)
1	3,00%	0,04%	0,00%	1,80%	0,04%	0,00%
2	44,20%	3,97%	0,15%	12,30%	2,27%	0,44%
3	42,00%	64,08%	15,42%	28,50%	32,60%	18,36%
4	9,90%	30,61%	56,14%	39,00%	62,64%	61,63%
5	0,90%	1,30%	28,29%	18,50%	2,45%	19,58%

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior (INEP s/d) e dados para o CPC baixados do e-mec em 2024. Elaboração: Autores.

É impactante observar que, pelo Conceito de Curso (CC), apenas 0,1% dos estudantes das IES privadas estão em cursos com CC um ou dois, enquanto utilizando o Conceito Preliminar de Curso (CPC) este percentual passa para 3,8% e pelo resultado dos estudantes no Enade para 47,2%. Para destacar a diferença entre o CC e Enade das IES privadas, comparamos o percentual de alunos em cada faixa no gráfico 6.

Gráfico 6 - Percentual de estudantes matriculados em 2023 do setor privado, por faixa, dos conceitos Enade e CC



Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior (INEP s/d) e dados para o CPC baixados do e-mec em 2024.

Elaboração: Autores.

Parece que estamos tratando de universos de cursos diferentes, ou alunos diferentes, ou seja, a figura acima não mostra correlação entre o Enade e o CC. Enquanto a maioria dos estudantes que fizeram o Enade estão em cursos com conceito 2, a maioria desses mesmos alunos estão em cursos com CC 4, alguns até em cursos com CC 5.

Um outro alerta sobre o tema emana do trabalho de Ferreira e Teixeira (Ferreira; Teixeira, 2023), dentre as 49.089 visitas a cursos realizadas entre 2004 e 2020, apenas 699 resultaram em um conceito de curso (CC) insatisfatório (1 ou 2), ou seja, ao longo desses 17 anos apenas 1,44% dos cursos obtiveram conceito de curso (CC) um ou dois.

A tabela 5 compara o Enade e o Conceito de Curso para os 20 cursos com maior número de matrículas em 2023.

Tabela 5 - Enade e Conceito de Curso (CC) para os 20 cursos com maior número de matrículas em 2023

Curso	Sigla IES	Enade	Conceito Provisório de Curso (CPC)	Matrículas em 2023
Pedagogia	Unopar	1,53	5	127.205
Pedagogia	UNIASSELVI	1,51	4	85.652
Administração	UNIASSELVI	1,71	4	53.172
Educação Física	UNICESUMAR	2,16	5	48.873
Educação Física	UNIASSELVI	1,75	5	38.830
Administração	UNESA	1,92	4	35.488
Enfermagem	UNIP	0,99	4	33.105
Análise de Sistemas	UNESA	1,78	5	26.562
Educação Física	UNOPAR	1,62	4	25.214
Serviço Social	UNOPAR	1,18	4	24.256
Gestão Rec. Humanos	UNIASSELVI	2,18	4	23.582
Educação Física	UNIP	1,48	5	23.030
Logística	UNOPAR	2,09	4	22.999
Análise de Sistemas	UNOPAR	1,81	4	21.463
Enfermagem	UNIPLAN	0,89	4	20.953
Gestão Rec. Humanos	UNESA	1,98	4	19.279
Ciências Contábeis	UNESA	2,23	4	17.673
Administração	UNINTER	2,14	5	17.489
Educação Física	UNOPAR	1,2	5	17.457
Pedagogia	UNINOVE	1,70	4	17.108

Fonte: Enade (INEP s/d) e dados para o CPC baixados do e-mec em 2024. Elaboração: Autores.

É impactante observar a distância entre o Enade alcançado pelos estudantes e o Conceito de Curso atribuído pelos avaliadores seguindo a atual metodologia do INEP, para esses 20 cursos, todos na modalidade EaD, que somam cerca de 700 mil alunos matriculados em 2023. Enquanto a média dos valores do Enade para os 20 cursos é de 1,71, a média dos conceitos de curso é de 4,3. Não estamos aqui falando de perfumaria, trata-se de algo essencial, enquanto o valor do Enade dos cursos mostra a necessidade urgente de supervisão, os valores dos Conceitos de Cursos apontam excelência acadêmica.

Esses resultados mostram claramente a necessidade urgente de rever os atuais indicadores utilizados no ensino superior para os conceitos de curso.

Vejamos agora como se compara o conceito das Instituições, o Enade proporcional aos alunos que realizaram o Exame para cada grupo, o IGC e o CI e o CI-EaD, que apresentamos na tabela 6, onde no último caso tomamos o percentual de IES somando o número de IES por faixa no CI e no CI-Ead.

Tabela 6 - Percentual de Enade proporcional, Índice Geral de Cursos (IGC) e Conceito Institucional (CI) por faixa para as IES públicas e privadas

CONCEITO	PRIVADAS			PÚBLICAS		
	ENADE PROPORCIONAL	IGC	CI e CI-Ead	ENADE PROPORCIONAL	IGC	CI e CI-Ead
1	3,3%	0,2%	0,2%	0,4%	0	0,0%
2	40,0%	12,5%	0,8%	13,5%	6,5%	0,5%
3	46,0%	62,8%	17,0%	42,0%	39,3%	14,6%
4	9,0%	20,8%	53,1%	38,8%	42,2%	53,4%
5	1,6%	1,9%	28,9%	5,3%	11,6%	31,5%

Fonte: Enade (INEP s/d) e dados para o IGC e CI baixados do e-mec em 2024. Elaboração: Autores.

Também no caso dos Conceitos Globais das Instituições, é grande a distância entre o Enade proporcional de seus alunos, o Índice Geral de Cursos e o Conceito Institucional, por exemplo, enquanto o maior número de IES tem o Enade proporcional na faixa 2 e 3, no caso do IGC está centrado nas faixas 3 e 4 e o CI e CI-Ead nas faixas 4 e 5.

Esses resultados mostram claramente que os atuais indicadores gerados através de dados quantitativos (CPC e IGC) e de processos de visita *in loco* (CC e CI) gerados pelo Inep no âmbito do SINAES estão contraditórios e os resultados das visitas *in loco* (CC, CI e CI-Ead) quase sempre como 4 ou 5, ou seja, atribuindo uma qualidade que não se verifica através de outros indicadores quantitativos.

ONDE ERRAMOS?

A origem do SINAES pautada parcialmente na experiência do PAIUB apontou um processo de avaliação emancipatória, fortalecendo a autoavaliação das IES, promovidos pelas Comissões Próprias de Avaliação (CPAs). A perspectiva é de um processo de indução de qualidade, a partir das visitas de avaliação, que foram complementadas (e muitas vezes substituídas) pelo conjunto de indicadores criados.

Trata-se de uma dinâmica inspirada nas IES públicas, confessionais e comunitárias, cuja missão básica é ofertar uma educação de qualidade sem o objetivo de maximizar os lucros auferidos nesse processo. Pode-se dizer que o SINAES tem

sido um instrumento importante, trazendo inúmeros aspectos positivos que vêm mobilizando a comunidade acadêmica das IES nos momentos de avaliação dos cursos e da avaliação institucional. Há várias evidências de que o SINAES tem induzido IES e suas comunidades acadêmicas a uma consciência maior da organização didático-pedagógica de seus cursos, com destaque para o Projeto Pedagógico de Curso (PPC), também da qualidade do corpo docente, bem como das necessidades quanto à infraestrutura, quando se trata das avaliações de cursos.

No caso das avaliações institucionais, a consciência acerca da necessidade de um bom Plano de Desenvolvimento Institucional e dos vários aspectos que integram o ensino, a pesquisa e a extensão com os processos de gestão institucional. Entretanto, a despeito do fator indutivo de qualidade, o processo avaliativo, especialmente, como no caso do SINAES, quando é fortemente atrelado ao processo regulatório, dá margem à manipulação de informações, ficando, portanto, a capacidade indutora de qualidade atrelada à postura ética da IES avaliada. Assim, uma IES que tenha muitas fragilidades e se organiza para esconder essas fragilidades no processo avaliativo acaba tendo o mesmo resultado de uma outra IES de alta qualidade, que não esconde suas fragilidades. Portanto, tem-se visto, como mostramos na seção anterior, que essa dinâmica tem sido ineficiente para discriminar a qualidade dos cursos e das IES, tornando o processo de regulação e supervisão precário. Isso resultou no processo de expansão desgovernado da educação superior, com domínio de IES com fins lucrativos com maciça utilização de EaD, com cursos de qualidade questionável, a julgar pelos resultados do Enade e outros elementos tais como relação aluno/docente, infraestrutura dos polos de apoio presencial, falta de densidade no material didático entre outros.

A ineficiência dos atuais indicadores do SINAES para discriminar a qualidade dos cursos e IES vem favorecendo a financeirização do ensino superior no país, em particular assistimos a uma crescente concentração de matrículas em poucos grupos financeiros, sendo que, em 2024, cerca de metade das matrículas de todo o ensino superior nas duas modalidades estava concentrada em apenas nove grandes grupos privados. Esse movimento traz consequências não desejáveis para o desenvolvimento do país, como mostra o estudo realizado pelo Centro Sou_Ciência sobre a expansão do ensino superior no país (Bielschowsky, 2023). Afeta não apenas a qualidade dos cursos do ensino superior, mas, além disso, contribui negativamente para o desenvolvimento científico, para uma maior distribuição de riqueza em termos regionais oriunda da oferta educacional.

O SINAES mobiliza uma estrutura robusta para o processo de avaliação, conduzido pela Secretaria de Regulação e Supervisão, em parceria com o INEP, mobilizando dezenas de técnicos do governo federal e centenas de avaliadores colaboradores, bem como a Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior

(CONAES) e o importante papel do Conselho Nacional de Educação (CNE) na elaboração de políticas e no julgamento de processos de regulação de cursos e IES. Tem, como destacamos na introdução, por objetivo promover a qualidade da educação superior e, apesar de tudo isso, não tem sido capaz de frear práticas que nos parecem abusivas.

Onde falhamos?

Procuramos mostrar ao longo do trabalho que o SINAES, pela sua origem, cumpre de forma satisfatória com a tarefa de induzir a qualidade daquelas Instituições que têm como objetivo a oferta de educação superior de qualidade, através dos movimentos regulatórios realizados nas avaliações *in loco* e nos pré-requisitos legais exigidos para o funcionamento de cursos e IES.

Entretanto é profundamente ineficaz no trato de IES que tem como foco principal o lucro financeiro, não conseguindo discriminar através de seus indicadores, de forma minimamente satisfatória, a qualidade da oferta para efeito de regulação e supervisão, como demonstramos na terceira seção deste trabalho.

Não dispondo de indicadores robustos que permitam discriminar a oferta de ensino superior no país, não é possível realizar um adequado processo de supervisão que impediria a operação de cursos que não tenham alcançado padrões de qualidade aceitável, com profundas consequências para o desenvolvimento de um ensino superior de qualidade no país como mostramos na segunda seção do trabalho.

Além disso, oferecem aquelas IES que apresentam deficiências em sua oferta indicadores que são propalados publicamente em seus comerciais como nota máxima do MEC, prestando um desserviço à população brasileira, especialmente aquelas menos favorecidas, que não encontram em sua base familiar elementos críticos para a escolha de sua trajetória.

CONCLUSÃO

Neste artigo, evidenciamos a crescente precarização da educação superior brasileira. O modelo de expansão da educação superior adotado pelo Brasil, desde o Regime Militar, que optou pelo incremento da oferta privada, não se alterou, ao contrário, agravou-se com a possibilidade legal de haver IES com fins lucrativos a partir do Decreto nº 2.306 de 1997. O percentual de matrículas no ensino privado tem aumentado de modo consistente, muito além da expansão das matrículas em IES públicas, exceto entre 2006 e 2015, fruto de políticas como o Reuni, a UAB e a criação dos Institutos Federais, mas já voltou a crescer nos últimos anos. Em 2024, 80,3% das matrículas e 88,8% dos novos ingressos de todo o Ensino superior do país.

O cruzamento de dados feito aqui mostrou também que a liberação para a criação de IES com fins lucrativos trouxe junto um processo de precarização da Educação Superior, precarização que se confirmou, especialmente, pela oferta de cursos superiores a distância de baixa qualidade, o que é demonstrado nos resultados do Enade. Isso se agrava quando se observa que o modelo de expansão levou também a uma concentração da maior parte das matrículas em instituições ligadas a poucos grupos privados.

Ao mesmo tempo, na expansão da educação superior no Brasil, a maioria dos alunos não vivencia a integração de ensino, pesquisa e extensão. Isso ficou demonstrado na análise da concentração da produção de pesquisa e, portanto, de conhecimento inovador justamente nas IES onde não estão a maior parte dos alunos matriculados.

A implantação do SINAES, que na sua lei de criação articula a avaliação com a regulação, trouxe a expectativa de que esse sistema conseguisse garantir que o processo educacional de qualidade fosse mantido e promovido. No entanto, o que se tem visto é que o SINAES não tem conseguido fazer a leitura clara da situação, inclusive acobertando ofertas de baixa qualidade. Os dados aqui analisados mostram que a maioria dos diplomados carecem de uma formação superior de qualidade, o que aponta para problemas sérios para o desenvolvimento do país. Portanto, o que se tem é uma falsa ilusão de que se está promovendo inclusão social. Realmente a oportunidade de matrícula na educação superior tem sido expandida para grupos sociais antes alijados dessa possibilidade. No entanto, ao contrário das políticas de ações afirmativas, a maioria das pessoas que têm tido acesso aos cursos superiores ofertados pela iniciativa privada não tem alcançado uma formação que possa trazer consequências importantes, seja para sua vida, seja para o desenvolvimento econômico e social do seu entorno ou do país como um todo.

A contradição intrínseca do SINAES, de proporcionar, por um lado, uma avaliação emancipatória, na perspectiva da promoção da qualidade, em diálogo com a IES e, por outro, o seu papel regulatório, de buscar o controle da atividade de educação superior, fica escancarada ao se analisar os resultados do Enade. Embora o Enade faça uma distribuição normal, concentrando os cursos no conceito 2,3, quando se analisa esses resultados, trazendo a perspectiva da quantidade de alunos em cada curso (Enade Proporcional), conclui-se que a maioria dos alunos está em cursos com resultados piores. Por outro lado, as avaliações *in loco* não têm captado esse tipo de distorção, tendendo a gerar conceitos altos mesmo para cursos que apresentam baixa qualidade na sua formação.

Não é possível seguir sem uma correção de trajetória, sob pena de transformar a preocupação formativa do SINAES, tão essencial, em uma atitude ingênua, ante o processo mercantil da educação superior brasileira. Portanto, é urgente a necessidade

de uma reorientação do Sinaes e, principalmente, dos processos regulatórios, de modo que, a par de promover a qualidade, seja possível detectar as situações de precarização, bem como revelar isso à sociedade. Tal correção de rumo será essencial para que, a médio e longo prazo, se consiga consolidar um processo transparente e socialmente referenciado de um desenvolvimento educacional, científico e tecnológico e, por consequência, social e econômico eficaz para a consolidação da soberania nacional.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Pedro Fiori. Higher education in dark times: from the democratic renewal of Brazilian universities to its current wreck. **Policy Reviews in Higher Education**, v. 5, n. 2, p. 131-157, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/23322969.2021.1872412>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. **Avaliação**, Campinas, SP, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772008000100008&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 15 nov. 2025.

BIELSCHOWSKY, Carlos. Qualidade na educação superior a distância no Brasil: onde estamos, para onde vamos? **EaD em Foco**, v. 8, n. 1, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.18264/EaDf.v8i1.709>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BIELSCHOWSKY, Carlos. Tendências de precarização do ensino superior privado no Brasil. **Rev Bras Política e Adm da Educ** - Periódico científico Ed pela ANPAE, v. 36, n. 1, maio 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21573/vol36n12020.99946>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BIELSCHOWSKY, Carlos (coord.), *et al.* **Expansão da Educação Superior no Brasil**: análise das Instituições Privadas. Relatório de Pesquisa. São Paulo: SoU_Ciência, 2023. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/items/865f51b8-a300-40fb-9365-268b7b436088>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BITTENCOURT, Hélio Radke; CASARTELLI, Alam de Oliveira; RODRIGUES, Alziro César de Moraes. “Sobre o Índice Geral de Cursos (IGC).” **Avaliação**, Campinas, SP, v. 14, n. 3, p. 667-682, nov. 2009. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/aval/v14n03/v14n03a08.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BITTENCOURT, Hélio Radke; CREUTZBERG, Marion; BERTOLIN, Julio. Análise transversal múltipla dos indicadores de qualidade derivados do ENADE. **Revista Meta: Avaliação**, v. 15, n. 48, p. 578-599, 2023. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/3998>. Acesso em 15 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2306.htm. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto 2.207, de 15 de abril de 1997**. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. D.O.U. de 16.4.1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2207.htm. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 12.456 de 19 de maio de 2025**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=12456&ano=2025&ato=0ecITVE5UNZpWT96c>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. **Lei 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. D.O.U. de 15/04/2004, p. 3. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. **SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 4. ed., ampl. Brasília: INEP, 2007. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_superior/sinaes_2007_da_concepcao_a_regulamentacao_4_edicao_ampliada.pdf. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRITO, Marcia Regina. O SINAES e o ENADE: da concepção à implantação. **Rev da Avaliação da Educ Super**, v. 13, n. 3, p. 841-850, nov. 2008. Disponível em: https://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1414-40772008000300014&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 15 nov. 2025.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Evolução da educação superior no Brasil: a participação do setor público e de iniciativa privada. **Revista Brasileira de Política e Desenvolvimento da Educação**, v. 13, n. 1, p. 39-69, 1997. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/issue/view/3210/439>. Acesso em: 15 nov. 2025.

DELORS, Jacques e outros. **Educação: um tesouro a descobrir**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC/UNESCO, 1999. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000109590_por. Acesso em: 15 nov. 2025.

FERREIRA MA, Janaina; TEIXEIRA, Ulysses Tavares. **Redesenhando o Sinaes**: um convite a aperfeiçoamentos na política de avaliação da educação superior brasileira, Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2023. Disponível em: <https://td.inep.gov.br/ojs3/index.php/td/article/view/5738>. Acesso em: 15 nov. 2025.

FRANCO, Sergio Roberto Kieling. O Sinaes em seu processo de implementação: desafios e perspectivas. **Revista Entreideias**, Salvador, v. 1, n. 2, p. 9-25, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/entreideias/article/view/6392>. Acesso em: 15 nov. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP-MEC). **Evolução do Ensino Superior – Graduação, 1980 - 1998**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/estatisticas-e-indicadores-educacionais/evolucao-do-ensino-superior-2013-graduacao-2013-1980-1998>. Acesso em: 15 nov. 2025.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP-MEC). **Microdados**. Censo da Educação Superior e do Enade, edições de 2009 a 2024 e dados do Enade do ciclo 2021, 2022 e 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados>. Acesso em: 15 nov. 2025.

LAMPERT, Ernani. O Desmonte da Universidade Pública: A interface de uma Ideologia. **Revista Linhas**, Florianópolis, v. 7, n. 2, 2007. Disponível em: <https://revistas.udesc.br/index.php/linhas/article/view/1342>. Acesso em: 15 nov. 2025.

National Center for Education Statistics (NCES). Department of Education and the Institute of Education Sciences. **Home**. Use The Data. Trend Generator. 2023. Disponível em: <https://nces.ed.gov/ipeds/TrendGenerator/app/build-table/2/3?rid=16&cid=4>. Acesso em: 15 nov. 2025.

KNOBEL, Marcelo; VERHINE, Robert. Brazil's For-Profit Higher Education Dilemma. **International Higher Education**, v. 23, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.6017/ihe.2017.89.9769>. Acesso em: 15 nov. 2025.

MARTINS, Antônio Carlos Pereira. Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. **Acta Cirúrgica Brasileira**, v. 17, 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/345731228_Brazil's_For-Profit_Higher_Education_Dilemma. Acesso em: 15 nov. 2025.

MCCOWAN, Tristan. Universities and the post-2015 development agenda: an analytical framework. **High Education**, v. 72, n. 4, p. 505–23, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/306313347_Universities_and_the_post-2015_development_agenda_an_analytical_framework. Acesso em: 15 nov. 2025.

MCCOWAN, Tristan.; BERTOLIN, Julio. Inequalities in higher education access and completion in Brazil. **UNRISD Working Paper**, n. 2020-3, 2020. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10419/246235>. Acesso em: 15 nov. 2025.

MINHOTO, Maria Angelica; BIELSCHOWSKY, Carlos; AGUIAR, Thiago. Expansão e Mercantilização dos cursos de pedagogia: deformação em larga escala de futuros pedagogos, **Educação em Revista**, v. 40, 2024. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-469842261>. Acesso em: 15 nov. 2025.

MORCAZEL, Marcelo Maia Vinagre. A financeirização da educação privada nas páginas de revista: discursos publicitários sobre a universidade brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 40, e0216625, p. 1-19, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/edrevista/article/view/42261?articlesBySimilarityPage=5>. Acesso em: 15 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil, Reviews of National Policies for Education. **OECD Publishing**, Paris. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264309050-en>. Acesso em: 15 nov. 2025.

PEREIRA, Cleber Araujo; ARAUJO, Joaquim Felipe, MACHADO-TAULOR, Maria de Lourdes. The Brazilian higher education evaluation model: “SINAES” sui generis? **International Journal of Educational Development**, v. 61, p. 5-15, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2017.11.007>. Acesso em: 15 nov. 2025.

SAMPAIO, Helena. **Evolução do Ensino Superior Brasileiro: 1808-1990**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior – USP, 1991. Disponível em: <https://archive.org/details/dt-9108-pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025.

SILVA, Franklin Leopoldo. Reflexões sobre o conceito e a função da universidade pública. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 42, 2001. Disponível em: <https://revistas.usp.br/eav/article/view/9807>. Acesso em: 15 nov. 2025.

SGUISSARDI, Valdemar. Universidade pública estatal: entre o público e o privado/mercantil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 90, p. 191-222, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/i/2005.v26n90/>. Acesso em: 15 nov. 2025.

SGUISSARDI, Valdemar. **Estudo diagnóstico da política de expansão da (e acesso à) educação superior no Brasil: 2002-2012**. Brasília: OEI, 2014. (Versão revisada e corrigida em 2020). Disponível em: https://vsguissardi.com.br/outros_documentos/estudo-diagnostico-da-politica-de-expansao-da-e-acesso-a-educacao-superior-no-brasil-2002-2012/. Acesso em: 15 nov. 2025.

SOBRINHO, José Dias. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes. **Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 15, n. 1, p. 195–224, 2010. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1414-40772010000100011&lng=pt&nrm=iso&tlng=en. Acesso em: 15 nov. 2025.

TAVARES, Sergio Marcos Nogueira. As Universidades Confessionais Brasileiras e as Reformas da Educação Superior da Década de 1990. **Tese** (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012. Disponível em: <http://www.cogeime.org.br/wp-content/uploads/2012/11/As-Universidades-Confessionais-Brasileiras-e-as-Reformas-da-Educa%C3%A7%C3%A3o-Superior-da-D%C3%A9cada-de-1990.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025.

TRINDADE, Hélgio. **Desafios, institucionalização e imagem pública da CONAES**. Brasília: UNESCO/MEC, 2007. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000151211>. Acesso em: 15 nov. 2025.

UNESCO. **Unesco Institute for Statistics database**. 2025. Disponível em: <https://databrowser.uis.unesco.org/browser/EDUCATION/UIS-EducationOPRI/enrol-att/enrolment/IG-GER?highlightGroupId=IG-GER&highlightId=GER.1>. Acesso em: 15 nov. 2025.

UNITED STATES DEPARTMENT OF EDUCATION. **The Condition of Education 2020**. Washington: National Center for Education Statistics. 2020. Disponível em: <https://nces.ed.gov/pubs2020/2020144.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025.

UNITED STATES SENATE. **For profit higher education**. Report of the Health, Education, Labor and Pensions Committee. Washington: U. S. Senate. 2012. Disponível em: https://www.help.senate.gov/imo/media/for_profit_report/PartI-PartIII-SelectedAppendixes.pdf. Acesso em: 15 nov. 2025.

VERHINE, Robert; DANTAS, Lys Vinhares. Educação superior com fins lucrativos e responsabilidade social. **Associação Brasileira de Ensino Superior (ABMES)**, 2017. Disponível em: <https://responsabilidadesocial.abmes.org.br/noticias/artigos/254-educacao-superior-com-fins-lucrativos-e-responsabilidade-social>. Acesso em: 15 nov. 2025.

VERHINE, R. E.; DANTAS, Lys Vinhares. Avaliação e Regulação da Educação Superior com Fins Lucrativos no Brasil: Implicações para o Sinaes. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, Bahia, Brasil, v. 16, n. 38, p. 265-282, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22481/praxisedu.v16i38.6001>. Acesso em: 15 nov. 2025.

SOBRE O AUTOR

Carlos Eduardo Bielschowsky

Doutor em Física. Professor associado do Instituto de Química da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e professor do Programa de Pós-Graduação de Ensino de Química (Pequi) na mesma instituição. É pesquisador associado do Centro de Estudos Sociedade, Universidade e Ciência – SoU_Ciência. Presidiu por 18 anos a Fundação Cecierj tendo planejado e implementado o consórcio Cederj e foi secretário de educação a distância do MEC entre 2007 e 2010 tendo participado da criação da Universidade Aberta do Brasil, do e-tec Brasil, do Proinfo integrado e do Plano Nacional de Formação de Professores, além da atuação na regulação e supervisão da EaD do país.

E-mail: carledubiel@gmail.com

Sergio Roberto Kielling Franco

Doutor em Educação. Professor Titular aposentado da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e professor dos programas de Pós-graduação em Educação e em Informática na Educação. Entre outras atividades de gestão na UFRGS, foi Pró-Reitor de Graduação e Secretário de Educação a Distância. Foi membro do Conselho Nacional de Educação (CNE); Presidente da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). Atualmente é Vice-Presidente da Associação de Escolas Superiores de Formação de Profissionais do Ensino do Rio Grande do Sul (Aesufope) e membro da CONAES.

E-mail: sergio.franco@ufrgs.br

Recebido em: 17/10/2025

Aprovado em: 01/11/2025