



TEXTO PARA DISCUSSÃO 50

**REDESENHANDO O SINAES:
UM CONVITE A APERFEIÇOAMENTOS
NA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA
EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA**

Janaina Ferreira Ma
Ulysses Tavares Teixeira

DIRETORIA DE ESTUDOS
EDUCACIONAIS
DIRED

ISSN 1414-0640

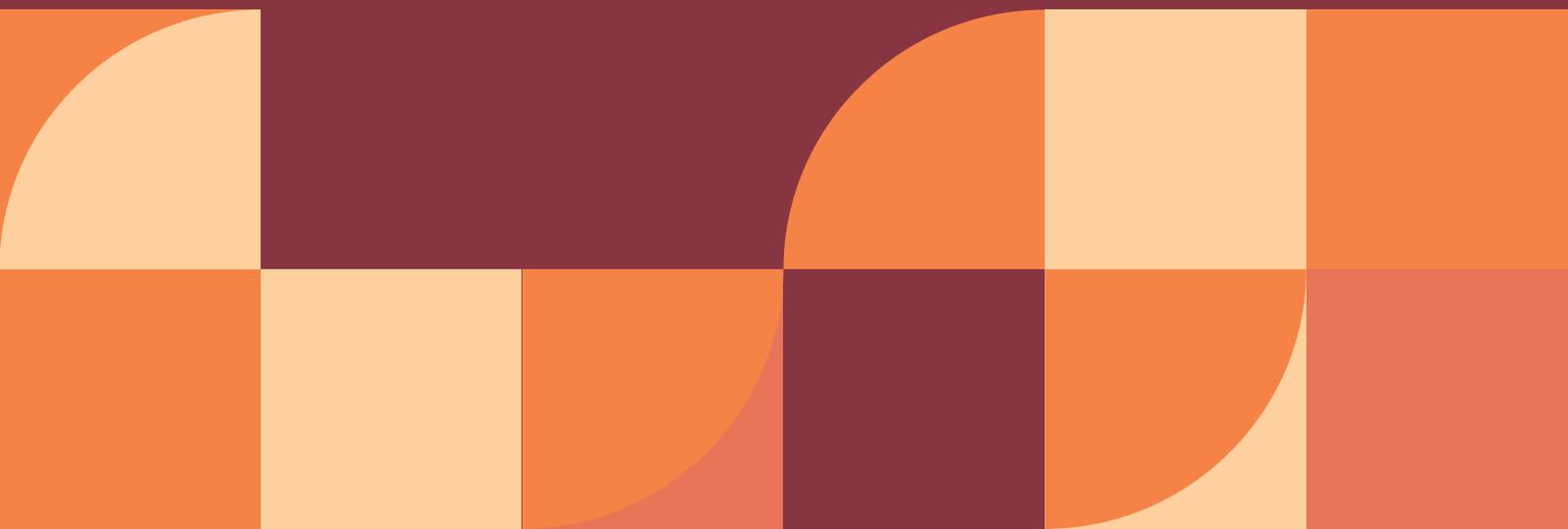
INEP MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO | **MEC**

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS
EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA | **INEP**

DIRETORIA DE ESTUDOS EDUCACIONAIS | **DIRED**





TEXTO PARA DISCUSSÃO 50
REDESENHANDO O SINAES:
UM CONVITE A APERFEIÇOAMENTOS
NA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA
EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

JANAINA FERREIRA MA
ULYSSES TAVARES TEIXEIRA

Brasília-DF
Inep/MEC
2023

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)
É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

DIRETORIA DE ESTUDOS EDUCACIONAIS (DIRED)

COORDENAÇÃO-GERAL DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES
(CGEP)

Priscila Pereira Santos

DIVISÃO DE PERIÓDICOS (DPE)

Roshni Mariana de Mateus

DIVISÃO DE PRODUÇÃO EDITORIAL (DPR)

Ricardo César Blezer

APOIO EDITORIAL

Janaína da Costa Santos

REVISÃO LINGUÍSTICA

Andrea Silveira de Alcântara

NORMALIZAÇÃO

Aline Ferreira de Souza

PROJETO GRÁFICO CAPA/MIOLO

Marcos Hartwich/Raphael C. Freitas

DIAGRAMAÇÃO E ARTE-FINAL

Érika Janaína de Oliveira Saraiva

REVISÃO GRÁFICA

José Miguel dos Santos

Publicada *on-line* em junho de 2023.

DISTRIBUIÇÃO

Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Setor de Indústrias Gráficas - Quadra 04 - Lote 327, Térreo, Ala B

CEP 70.610-908 – Brasília-DF – Brasil

Fones: (61) 2022-3070

dired.publicacoes@inep.gov.br - <http://publicacoes.inep.gov.br>

**A exatidão das informações e os conceitos e opiniões emitidos
são de exclusiva responsabilidade dos autores.**

ESTA PUBLICAÇÃO NÃO PODE SER VENDIDA. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA.

Ma, Janaina Ferreira.

Redesenhando o Sinaes: um convite a aperfeiçoamentos na política de avaliação da educação superior brasileira / Janaina Ferreira Ma, Ulysses Tavares Teixeira. – Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2023.

42 p. : il. – (Série Documental . Textos para Discussão, ISSN 1414-0640; 50)

1. Educação – Brasil. 2. Avaliação da Educação. 3. Educação Superior.
I. Teixeira, Ulysses Tavares. II. Título. III. Série.

CDU 37.014

SUMÁRIO

ESTA PUBLICAÇÃO POSSUI SUMÁRIO INTERATIVO
PARA RETORNAR AO SUMÁRIO, CLIQUE NO NÚMERO DA PÁGINA EM CADA SEÇÃO

INTRODUÇÃO.....	6
.....	
1 REDESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES DA LITERATURA	8
2 PANORAMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: O QUE MUDOU EM QUASE DUAS DÉCADAS	11
3 O FLUXO DOS PROBLEMAS: UM DIAGNÓSTICO SOBRE O SINAES	20
3.1 A RELAÇÃO AVALIAÇÃO-REGULAÇÃO.....	21
3.2 OS INDICADORES DE QUALIDADE: METODOLOGIA DE CÁLCULO E PESOS DOS COMPONENTES.....	22
3.3 A CAPACIDADE DE DISCRIMINAÇÃO DO CPC E DO IGC	23
3.4 A CAPACIDADE DE DISCRIMINAÇÃO DO CC E DO CI.....	24
3.5 A COERÊNCIA ENTRE OS RESULTADOS DO CPC E DO CC	25
3.6 A DESCONSIDERAÇÃO DA DIVERSIDADE INSTITUCIONAL	26
3.7 O USO DOS RESULTADOS DA AUTOAVALIAÇÃO.....	27
3.8 A FALTA DE UMA CARACTERIZAÇÃO MAIS COMPLETA DO SISTEMA, DAS IES E DOS CURSOS	27
3.9 AUSÊNCIA DE METAS E DE META-AVALIAÇÃO PERIÓDICA.....	28
3.10 A DISSEMINAÇÃO DOS RESULTADOS	28
3.11 A FALTA DE COMPARABILIDADE ENTRE AS EDIÇÕES DO ENADE.....	28
3.12 O COMPROMETIMENTO DOS ESTUDANTES COM O ENADE.....	29

4	O FLUXO DAS SOLUÇÕES: UMA PROPOSTA DE AGENDA DE ESTUDOS	31
4.1	ESTUDOS PARA CARACTERIZAR O SISTEMA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR, AS INSTITUIÇÕES E OS CURSOS.....	31
4.2	ESTUDOS PARA TORNAR O ENADE COMPARÁVEL	34
4.3	ESTUDOS PARA AUMENTAR O COMPROMETIMENTO DOS ESTUDANTES NO ENADE	35
4.4	ESTUDOS SOBRE QUAIS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO SERVEM ÀS POLÍTICAS REGULATÓRIAS E DE FINANCIAMENTO	36
.....		
	CONCLUSÃO	38
	REFERÊNCIAS	38

REDESENHANDO O SINAES: UM CONVITE A APERFEIÇOAMENTOS NA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

Janaina Ferreira Ma¹

Ulysses Tavares Teixeira^{II}

Resumo

Em 14 de abril de 2024, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), estabelecido mediante a Lei nº 10.861/2004, completará 20 anos, sendo a política mais duradoura de avaliação da educação superior da história do Brasil. Apesar das inúmeras mudanças pelas quais passou a política, defendemos neste texto que, após duas décadas de existência, o Sinaes precisa de um redesenho que resgate a sua efetividade enquanto política pública, garantindo a coerência e a consistência do seu conjunto de instrumentos. Este texto tem como objetivo contribuir para o debate e reforçar a necessidade de aperfeiçoar o Sinaes. Utilizamos o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon como um instrumento de análise do contexto técnico e político atual, evidenciando a importância de se criar uma janela de oportunidade para que as devidas mudanças na avaliação da educação superior possam ser feitas nos próximos anos. Adicionalmente, traçamos um panorama das mudanças ocorridas no sistema de educação superior brasileiro, no período de 2003 a 2021. Em seguida, apresentamos um diagnóstico com os grandes problemas existentes no Sinaes e sugerimos uma agenda de pesquisa, para desenvolver soluções baseadas em evidências para os problemas delineados. Encerramos com um convite aos pesquisadores da área a se engajarem em torno desse projeto, para gerar a janela de oportunidade de que precisamos para criar um redesenho mais coerente e efetivo do Sinaes.

Palavras-chave: educação superior; avaliação; desenho de políticas públicas.

¹ Doutora em Administração pela Universidade de Brasília (UnB), é pesquisadora-tecnologista em informações e avaliações educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Diret/Inep). E-mail: janaina.ma@inep.gov.br.

^{II} Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, é pesquisador-tecnologista em informações e avaliações educacionais na Diretoria de Avaliação da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Daes/Inep). E-mail: ulysses.teixeira@inep.gov.br.

ABSTRACT

REDESIGNING SINAES: AN INVITATION TO IMPROVEMENTS IN THE BRAZILIAN HIGHER EDUCATION EVALUATION POLICY.

On April 14, 2024, the National Higher Education Evaluation System (Sinaes), established by Law 10.861/2004, will complete 20 years, making it the longest-lasting Higher Education evaluation policy in the history of Brazil. Despite the numerous changes the policy has undergone, we argue that after two decades of existence, Sinaes needs to be redesigned, to rescue its effectiveness as a public policy, and guarantee the coherence and consistency of its mix of instruments. This paper aims to contribute to the debate and reinforce the need to make improvements to Sinaes. We use Kingdon's Multiple Streams Framework, to analyze the current technical and political context, highlighting the importance of creating a window of opportunity so that policy changes can be made in the next years. We also present an overview of the changes occurred in the Brazilian higher education system, from 2003 to 2021. Then we consolidate a diagnosis of the major existing problems in Sinaes, and we propose a research agenda, to develop evidence-based solutions for the outlined problems. Finally, we invite higher education researchers to get involved in this project, to generate the window of opportunity needed to create a more coherent and effective redesign of Sinaes.

Keywords: higher education; evaluation; policy design.

Introdução

Em 14 de abril de 2024, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), estabelecido mediante a Lei nº 10.861/2004, completará 20 anos. Isso significa que 2024 será o vigésimo ano em que o sistema nacional de educação superior é avaliado nos moldes do Sinaes. Comparado com a política que lhe antecedeu, e que durou nove anos (1995-2003), o Sinaes é, de longe, a política mais duradoura de avaliação da educação superior (ES) da história do Brasil.

Nascido no contexto da mudança do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) para o governo Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), o Sinaes passou por um complexo processo de formulação que envolveu: a construção de uma proposta feita pela Comissão de Especialistas em Avaliação (CEA), instituída pelo novo governo em 2003; a edição da Medida Provisória (MP) nº 147/2003 pelo Ministério da Educação (MEC); as consequentes discussões no Congresso Nacional, que incorporou 42 emendas dos diversos partidos ao texto proposto; e, finalmente, a conversão da MP nº 147/2003 na Lei nº 10.861/2004 (Brasil, 2003, 2004). O Sinaes é, dessa forma, resultado de um importante processo de debates, em que as regras anteriores, estabelecidas no governo FHC, foram confrontadas com as novas, estabelecidas pelos membros da CEA, buscando consolidar um novo sistema, mais formativo e democrático, dentro dos limites dos consensos obtidos pelos diversos atores envolvidos em sua construção (Ma, 2022).

Nesse sentido, o Sinaes busca atingir objetivos diversos, que incluem não apenas a melhoria da qualidade da educação superior, mas a orientação da expansão da oferta e a busca permanente por eficácia e efetividade por parte das instituições de educação superior (IES). Além disso, reforça a noção de que as instituições, sejam públicas ou privadas, têm missão pública, reponsabilidade social e compromisso com a democracia, ao mesmo tempo que devem ser respeitadas em sua autonomia e identidade institucional (Brasil, 2004). Para isso, o Sinaes busca vencer o desafio da convivência entre a função formativa do processo avaliativo e a sua função de subsidiar o processo regulatório.

Como resultado, seu processo de implementação também é marcado pela necessidade de harmonizar preferências distintas, combinando uma diversidade de instrumentos de avaliação. Embora tenha passado por apenas uma mudança em seu texto original, ocorrida em 2022 (Brasil, 2022), ao longo desses 20 anos a política esteve longe de se manter inalterada. Pelo contrário: o Sinaes promoveu diversas modificações em seus instrumentos, buscando responder a demandas concretas decorrentes do seu processo de implementação.

Discutir qualquer proposta de redesenho do Sinaes, portanto, não é algo inédito. Todas as mudanças pelas quais passou a política, das mais simples às mais complexas, foram reconfigurando o seu desenho original, seja reinterpretando as regras de forma a ampliar os procedimentos avaliativos originalmente concebidos, como no caso dos indicadores de qualidade – o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC), em 2008 – seja acrescentando novas regras às já existentes, como no caso da mudança mais recente, que instituiu a realização de visitas externas em formato virtual (Brasil, 2022).

Ao mesmo tempo, apesar de todas as mudanças implementadas, a política de avaliação da educação superior brasileira continua sendo desafiada a se aperfeiçoar constantemente. Defendemos neste texto que, após duas décadas de existência, o Sinaes precisa de um redesenho que resgate a sua efetividade enquanto política pública, garantindo a coerência e a consistência do seu conjunto de instrumentos. Isso não significa, *a priori*, a necessidade de alteração no texto da Lei nº 10.861/2004, tampouco apenas um ajuste ou aperfeiçoamento de algum instrumento isolado, como no caso das reformulações do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD) ou da revisão do questionário socioeconômico dos estudantes.

Tal redesenho deve enfrentar os problemas existentes no desenho atual do Sinaes, levando em consideração não apenas as limitações dos seus instrumentos, mas o seu inter-relacionamento com as políticas de regulação, supervisão e financiamento, garantindo o seu papel indutor da qualidade da educação superior. Além disso, deve considerar as mudanças pelas quais passou o sistema de educação superior nacional, a capacidade estatal para implementar soluções viáveis do ponto de vista econômico e operacional e, mais do que tudo, a necessidade permanente de garantir a qualidade da formação dos nossos estudantes para a cidadania e para a qualificação profissional.

Este texto pretende contribuir com esse debate e tem como objetivo oferecer: 1) um diagnóstico dos limites que a política precisa superar; e 2) uma agenda de estudos, cujos resultados devem favorecer a tomada de decisões baseada em evidências, em relação ao redesenho do Sinaes.

Além desta introdução, o restante do texto está organizado conforme descrito a seguir. A seção 1 apresenta contribuições teóricas do campo de análise e desenho de políticas públicas (*policy analysis* e *policy design*), buscando capitalizar dessa literatura referenciais de apoio à formulação de um bom (re) desenho de políticas públicas e de como inserir uma política pública na disputada agenda política. A seção 2 traz um panorama das transformações do sistema de educação superior brasileiro, de 2003 a 2021, com um olhar sobre os desafios que se apresentam para a implementação de uma política efetiva de avaliação. A seção 3 organiza um diagnóstico sobre os limites dos atuais instrumentos de avaliação utilizados pelo Sinaes para o alcance dos objetivos estabelecidos para o sistema. A seção 4 discute, de maneira dinâmica e articulada, possíveis caminhos para enfrentar tais limites, propondo uma agenda de estudos para a produção de evidências necessárias ao redesenho coerente da política. Na conclusão, deixamos um convite aos interessados na política em contribuir com a discussão e a concretização dessa agenda.

A discussão não se pretende exaustiva ou inédita em cada um de seus elementos. Sua maior contribuição é a organização do corpo de conhecimento acumulado sobre o Sinaes, com uma análise orientada ao redesenho da política. Reconhecemos que a análise é feita de um ponto de vista privilegiado, já que, como pesquisadores do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep),

dispomos de conhecimento técnico aprofundado das dificuldades de implementação da política. Mais do que isso, o Inep tem sido, ao longo dessas duas décadas, o *locus* para onde converge grande parte das demandas relacionadas ao Sinaes, na forma de projetos de lei, pareceres do Conselho Nacional de Educação (CNE), orientações da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), demandas das IES, estudos e reflexões das entidades representativas do setor e produções acadêmicas resultantes dos esforços dos inúmeros grupos de pesquisa em avaliação da educação superior existentes no País.

Por isso, esta proposta é resultado não só da experiência prática vivenciada no Inep, órgão executor da política, mas da escuta atenta e reflexiva das inúmeras demandas que chegam até este Instituto, provenientes dos diversos atores impactados pela política. Esperamos, assim, que o texto ofereça conhecimento para municiar um debate qualificado e democrático em torno da viabilização de um redesenho do Sinaes.

1 Redesenho de políticas públicas: contribuições da literatura

A literatura aborda o desenho de políticas públicas como parte importante do processo de análise das políticas e, por isso, de maneira geral, destina-lhe um olhar investigativo de natureza analítica, buscando compreender fatores que influenciam a forma como as políticas são formuladas e implementadas (Capano; Howlett, 2021; Howlett, 2014; Howlett; Rayner, 2007).

Esses esforços de pesquisa cumprem papel essencial no aprofundamento do entendimento de como os *policymakers* tomam decisões e que fatores explicam a dinâmica das políticas públicas ao longo do tempo. Por isso, embora não tenham, em sua essência, o objetivo de ocupar um papel prescritivo, oferecendo receitas de como elaborar bons desenhos de políticas públicas, ao estabelecer categorias analíticas, terminam por oferecer importantes *insights* do que deve ser considerado nesse processo. Com esse entendimento, esta seção busca, na literatura especializada, referenciais de apoio à formulação de um bom (re)desenho de políticas públicas.

É consenso que o desenho de uma política pública (*policy design*) precisa lidar tanto com a dimensão política quanto com a dimensão técnica do processo de fazer política pública (*policy-making*). A dimensão política refere-se à natureza institucional e partidária do contexto em que as políticas são decididas e a dimensão técnica diz respeito às capacidades dos *policymakers* de compreender, com base em conhecimento, as características dos instrumentos da política e seus impactos nas populações-alvo da política (Capano; Howlett, 2021).

Do ponto de vista técnico, ao desenhar uma política pública, o processo de tomada de decisões dos *policymakers* exige a antecipação de um futuro desejado, ou seja, o que se deseja alcançar com a intervenção a ser feita e, ao mesmo tempo, um conhecimento causal de como determinados mecanismos levarão a um comportamento específico por parte da população-alvo da política, o qual produzirá os efeitos esperados. O processo de tomada de decisão envolve, dessa forma, escolher entre alternativas diversas, considerados os limites contextuais e os cursos de ação que conduzirão aos resultados desejados (*policy outcomes*) (Capano; Howlett, 2021; Howlett; Lejano, 2012).

Isso implica tomar o processo de *policy design* como a construção de soluções que deem conta de resolver problemas de natureza pública, de maneira efetiva, a partir dos instrumentos disponíveis. Implica, ainda, não apenas estabelecer os objetivos a serem alcançados pela política, mas as metas e o conjunto de instrumentos que se complementam para o alcance dessas metas (Capano; Howlett, 2021).

Howlett e Rayner (2007, 2013) e Kern e Howlett (2009) apontam que um desenho bem construído deveria atender a três características: ser coerente, consistente e congruente. A coerência implica garantir que os múltiplos elementos da política possam coexistir de maneira lógica. A consistência requer

combinar os diversos elementos, de modo que eles operem juntos para atingir os objetivos esperados. Já a congruência significa que os meios e os objetivos devem atuar de maneira unidirecional, ou seja, não devem ser conflitantes.

Todos os aspectos mencionados refletem a natureza racional do processo de fazer políticas públicas. Compreender os problemas de natureza pública a serem enfrentados, definir soluções com base em conhecimento, estabelecer objetivos coerentes do ponto de vista lógico e, ainda, um conjunto de instrumentos integrado e consistente, que garanta a efetividade da política, pressupõe altos níveis de conhecimento e racionalidade por parte dos *policymakers*. Naturalmente, essa tarefa não é fácil, pois requer uma compreensão aprofundada das relações causais envolvidas entre a escolha do conjunto de instrumentos e os resultados desejados. Dito de outra forma, exige dos tomadores de decisão uma racionalidade capaz de estabelecer *a priori* como a intervenção feita acionará uma cadeia causal de mecanismos que culminará no resultado esperado.

Como se não bastasse, além dessa dimensão técnica, a literatura chama a atenção ainda para a dimensão política do processo de fazer políticas públicas. Capano (2018) aponta que uma capacidade política alta significa que o governo tem força suficiente para alterar o *status quo*, ou seja, produzir os consensos necessários à mudança desejada e superar a dependência da trajetória das políticas públicas existentes. Isso implica conciliar interesses distintos e lidar com pontos de veto. Uma abordagem de coalizões defende que a capacidade de operacionalizar mudanças está relacionada a como os grupos de interesse (coalizões) conseguem mobilizar recursos e estratégias para fazer prevalecer suas ideias e preferências sobre as políticas que desejam influenciar (Jenkins-Smith *et al.*, 2018; Sabatier; Weible, 2007). Complementarmente, uma abordagem institucionalista, como a Teoria da Mudança Gradual, assume que diferentes tipos de mudança podem ocorrer em função das possibilidades de veto e do nível de discricionariedade possível na implementação das regras (Mahoney; Thelen, 2010). No caso em tela, ainda que o redesenho do Sinaes não implique necessariamente nova proposição legislativa, por óbvio, os interesses dos diferentes grupos envolvidos devem ser considerados.

Considerar a dimensão política significa, dessa forma, levar em consideração os diversos atores interessados na política, suas visões de mundo e crenças sobre como os problemas devem ser enfrentados, bem como suas preferências sobre os instrumentos a serem utilizados. Exige ainda compreender como os diversos interesses se relacionam, seus pontos de convergência e divergência, de modo a buscar a produção de consensos que não comprometam a coerência do desenho da política.

Por isso, fazer política pública inclui considerar a capacidade estatal em seu sentido mais amplo, como um articulador dos diversos atores impactados pela política, de modo a mobilizar os diferentes apoios necessários à sua implementação. Inclui, também, considerar a capacidade estatal, em seu sentido mais restrito, como capacidade técnica, administrativa e orçamentária para implementar a política (Gomide; Pires, 2014; Haque *et al.*, 2021).

Nas palavras de Howlett (2014, p. 282, tradução nossa), “o desenho de políticas públicas e especialmente a seleção dos instrumentos é um processo altamente restrito e nem todos os desenhos são possíveis em um determinado momento”. De maneira mais poética, Anderson (1971, p. 121, tradução nossa) sugere que “o *policymaker* habilidoso é aquele que pode encontrar as possibilidades adequadas no equipamento institucional da sua sociedade”.

Defendemos, nesta discussão, que o sucesso do redesenho do Sinaes só será viável mediante uma tomada de decisões baseada em evidências e que a produção de tais evidências ainda carece de estudos mais aprofundados. Por sorte, o País dispõe de uma comunidade de pesquisa em avaliação da educação superior altamente especializada e capaz de contribuir com a construção de soluções que resultem no melhor desenho possível do Sinaes. Sabemos, no entanto, como aponta a literatura, que isso não basta.

A dimensão política do processo de fazer políticas públicas não deve jamais ser subestimada. O processo de fazer e implementar política pública e de tomada de decisões é cada vez mais complexo, sujeito à ambiguidade no entendimento dos problemas e das soluções, marcado por disputas de poder e, ainda, por alta rotatividade entre os tomadores de decisão. Além disso, tal processo não ocorre de maneira totalmente racional e linear, normalmente apresentando-se de maneira fragmentada e até mesmo caótica em meio às diferentes demandas que disputam espaço na agenda política dos governos.

Por isso, para ajudar a ilustrar a nossa compreensão do contexto que entendemos experimentar neste momento, e como podemos avançar, recorreremos ao Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2014). Trata-se de um arcabouço analítico bastante utilizado para a análise de políticas públicas, que enfatiza a questão do tempo e da importância das janelas de oportunidade para que uma política pública entre na agenda política e decisões possam ser tomadas. O modelo é representado na Figura 1.

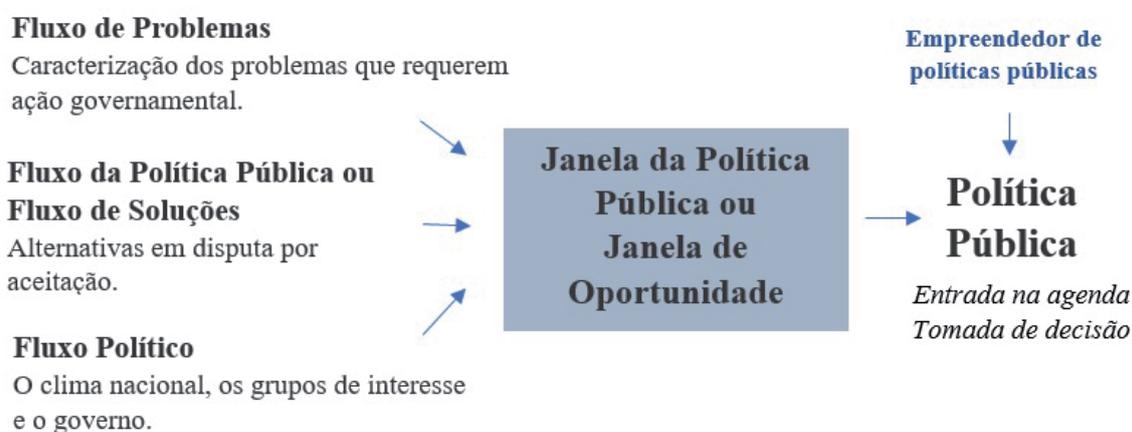


FIGURA 1

DIAGRAMA DO MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS

Fonte: Adaptado de Kingdon (2014) e Herweg, Zahariadis e Zohlnhöfer (2018). Tradução livre.

O Modelo de Múltiplos Fluxos pressupõe que, para que uma política pública consiga espaço na disputada agenda política, ou para que a tomada de decisão sobre uma determinada política seja potencializada, três fluxos independentes precisam se acoplar num determinado momento, gerando uma janela de oportunidade. São eles o fluxo de problemas, o fluxo de soluções e o fluxo político (Herweg; Zahariadis; Zohlnhöfer, 2018).

O fluxo de problemas (*problem stream*) pressupõe a existência de um problema (situação não desejada), assim entendido por determinado grupo, que, para alcançar o *status* desejado, requer uma intervenção governamental. Como os *policymakers* lidam diariamente com inúmeros problemas de naturezas e prioridades diversas, é impossível dar atenção a todos eles ao mesmo tempo. Por isso, o modelo defende que é preciso atuar para definir o problema, sua seriedade e seus impactos negativos, de modo a chamar a atenção dos tomadores de decisão para o problema em questão.

O fluxo de soluções (*policy stream*) consiste nas alternativas construídas pela comunidade da política pública. Essa comunidade é composta por servidores públicos, grupos de interesse, acadêmicos, pesquisadores e consultores, que se engajam para produzir soluções para os problemas da política que se deseja resolver.

O fluxo político (*political stream*) envolve três elementos principais: o clima nacional, os grupos de interesse e o governo. Em suma, a forma como os grupos sociais mudam sua percepção (humor) em relação a determinados problemas, de tempos em tempos, as movimentações dos grupos de interesse para alavancar suas pautas, bem como as próprias mudanças na composição dos governos e do parlamento, todos esses aspectos contribuem para a constituição de um fluxo político favorável a mudanças nas políticas públicas (Herweg; Zahariadis; Zohlnhöfer, 2018).

O modelo admite, no entanto, que, mesmo que os três fluxos estejam bem encaminhados, eles não necessariamente irão se acoplar e gerar uma janela para entrada na agenda ou para a tomada de decisão em relação à política em questão. A chamada janela da política pública (*policy window*), ou janela de oportunidade, ocorre quando existe uma oportunidade para que os interessados em modificar a política consigam chamar a atenção dos tomadores de decisão para os problemas identificados e/ou defender suas alternativas de solução (Herweg; Zahariadis; Zohlnhöfer, 2018). Por isso, a figura do empreendedor de políticas públicas é importante no modelo. A janela de oportunidade depende de uma situação contextual, mas também da atuação oportuna dos agentes interessados em modificar a política.

Recorremos ao Modelo de Múltiplos Fluxos para esta reflexão sobre a política de avaliação da educação superior no Brasil, pois acreditamos que ele nos ajudará a criar a janela de oportunidade necessária para o redesenho do Sinaes. Entendemos que, do ponto de vista do fluxo político, com o início de um novo governo e de uma nova legislatura no Congresso Nacional, abre-se a possibilidade de encontrar interlocutores favoráveis à discussão sobre o Sinaes, tendo em vista que terão um horizonte temporal renovado, o que lhes abre tempo para projetos de médio prazo.

Do ponto de vista do fluxo dos problemas, após duas décadas de implementação do Sinaes, os processos avaliativos existentes evidenciam seus limites frente às características atuais da educação superior brasileira. Esses limites são amplamente conhecidos pela comunidade afetada pela política, que tem demonstrado, ao longo dos anos, sua insatisfação com diversos de seus aspectos, especialmente em sua interface com a política regulatória.

Apesar desse amadurecimento na compreensão dos problemas, ainda carecemos de maior aprofundamento no fluxo das soluções, que devem garantir que o Sinaes seja mais coerente na combinação dos instrumentos que utiliza para avaliar uma realidade tão rica e diversa como a que existe no sistema nacional de educação superior brasileiro hoje. Nas seções 4 e 5, desenvolveremos mais detalhadamente esses pontos. Antes, porém, traçaremos um breve panorama da evolução da educação superior brasileira, com foco nas duas últimas décadas, período de incidência do Sinaes.

2 Panorama da educação superior no Brasil: o que mudou em quase duas décadas

O desafio permanente da educação superior, desde o século 20, tem sido a sua necessidade de expansão para atender à demanda crescente por cidadãos e profissionais qualificados, de modo a viabilizar o desenvolvimento socioeconômico do País. Pelo menos duas grandes ondas expansionistas ocorreram no Brasil desde então, sendo a primeira no período militar e a segunda a partir do governo FHC. Entre os anos de 1960 e 1980, o número de matrículas na educação superior cresceu de 101.691 para 1.377.286 (1.254%). Nesse período, o setor privado passou a concentrar a maior parte das matrículas, crescendo de 41,4% para 64,3% (Corbucci; Kubota; Meira, 2016). No período de 1995 a 2002, o número de matrículas passou de 1.759.703 para 3.520.627 (100%), sendo que o percentual de matrículas no setor privado passou de 60% para 69% (Brasil.

Inep, 2022a). Apesar disso, em 2002, a taxa bruta de matrículas na educação superior brasileira ainda era de 20,7%, atrás da média da América Latina e do Caribe (26,4%) e muito atrás de países como Chile (40,38%) e Argentina (62,75%) (Unesco, 2020).

Em 2001, a necessidade de expansão das matrículas na educação superior foi institucionalizada no primeiro Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2011) adotado pelo País (Brasil, 2001). O PNE 2001-2011 estabeleceu como meta “prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos” (Brasil, 2001, item 4.3). Foi nesse contexto, com a passagem da administração FHC para a administração Lula, que o Sinaes começou a ser debatido e formulado. A Comissão de Especialistas em Educação (CEA), instituída pelo MEC, em 2003, para formular a nova política, apresentou uma proposta no sentido de uma avaliação mais formativa, buscando superar o caráter somativo do modelo de avaliação vigente (Brasil. MEC, 2003).

Essa história é bastante conhecida e está amplamente registrada na literatura sobre o Sinaes (Barreyro; Rothen, 2006, 2008; Polidori, 2009). Por isso, o que gostaríamos de destacar neste momento é que, independentemente do modelo de avaliação que se quisesse adotar, o desafio de lidar com um sistema em expansão estava posto. Mais que isso, tratava-se de uma expansão fortemente amparada pelo crescimento do setor privado e vinculada à necessidade de regulação do Estado, tal como estabelecido no artigo 209 da Constituição de 1988: “o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional; II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”.

O final do primeiro PNE, no entanto, mostrou que o alcance da meta era desafiador. Em 2011, a taxa líquida de escolarização¹ na educação superior estava em 18,3%, enquanto a taxa bruta de matrículas² alcançou 27,8% (Brasil. Inep, 2016). Apesar disso, o PNE seguinte (2014-2024) apostou em metas mais ousadas de expansão do acesso. A Meta 12 propôs elevar a taxa bruta de matrícula para 50%, e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos. Os resultados do quarto ciclo de monitoramento, divulgado em 2022, mostraram, no entanto, que, embora as duas taxas tenham crescido, as metas dificilmente serão atendidas. A taxa líquida de escolarização subiu de 19,5%, em 2012, para 25,5%, em 2021, enquanto a taxa bruta de matrículas subiu de 30% para 37,4% no mesmo período (Brasil. Inep, 2022c).

Ainda assim, não se pode desprezar o crescimento da educação superior brasileira nas últimas duas décadas. Nesta seção, apresentaremos alguns dados históricos e comparativos, do período que vai de 2003, ano que antecede o início do Sinaes, a 2021, utilizando os dados publicados do Censo da Educação Superior (CES). O objetivo é compreender as principais características desse crescimento e como o sistema de educação superior foi se constituindo ao longo dos anos de implementação do Sinaes.

De 2003 a 2021, todos os principais números da educação superior brasileira cresceram e, assim como nos anos anteriores, a expansão se deu principalmente por meio do crescimento do setor privado. O Gráfico 1 apresenta dados gerais da ES em 2003 e em 2021.

¹ A taxa líquida de escolarização é a razão entre o total de matriculados de 18 a 24 anos na educação superior e o total de jovens nessa faixa etária na população, desconsiderados os formados.

² A taxa bruta de matrículas é a razão entre o total de matriculados na educação superior (qualquer idade) e o total populacional de 18 a 24 anos.

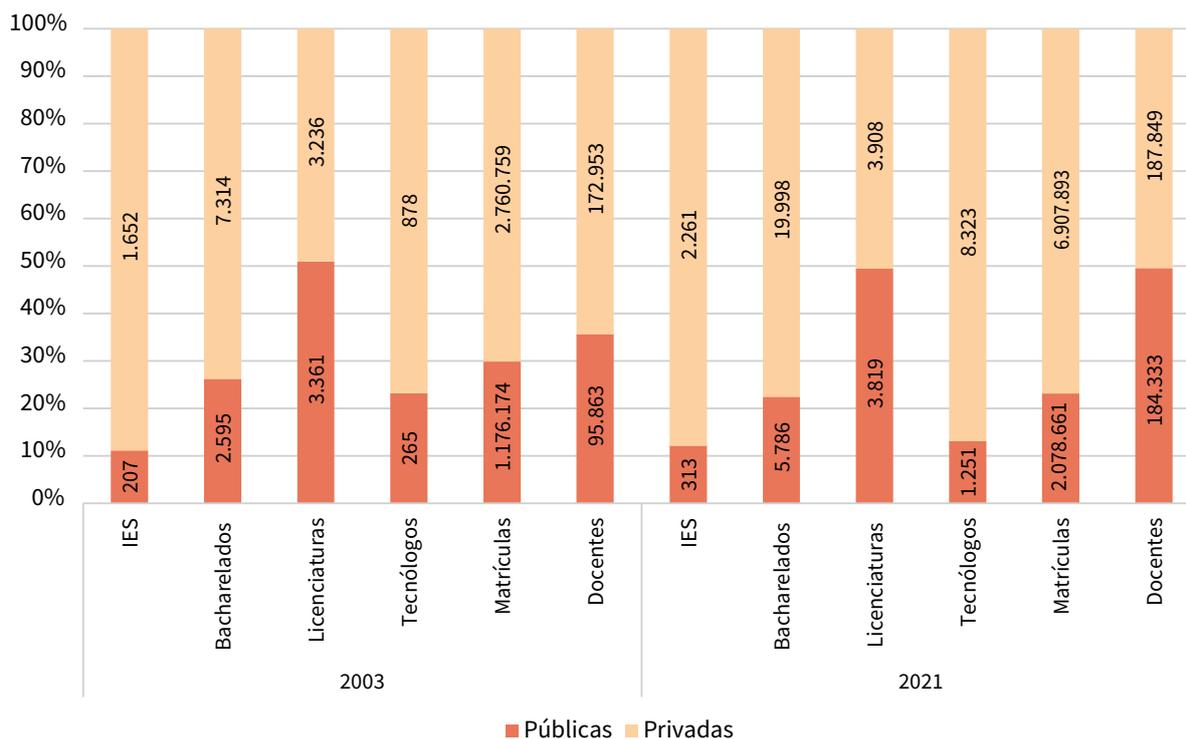


GRÁFICO 1

DADOS GERAIS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – BRASIL – 2003/2021

Fonte: Elaboração própria, com base em microdados do CES (Brasil. Inep, 2022a).

Em termos de número de instituições, o crescimento foi de 38,5%, passando de 1.859, em 2003, para 2.574, em 2021 (12,2% públicas e 87,8% privadas). Não houve grande diferença na distribuição entre os setores público e privado em relação a 2003, pois, apesar do crescimento do setor privado (36,9%), o número de IES públicas cresceu mais no período (51,2%) (Gráfico 1).

O aumento no número de cursos foi maior e mais que dobrou no período (144%), passando de 17.649 para 43.085. Esse crescimento foi menor entre os cursos de licenciatura (17%), tendo sido impulsionado pelos bacharelados (160%) e tecnólogos (738%). Observa-se que, em 2003, havia pouco mais de mil cursos superiores de tecnologia no Brasil, chegando a 9.574 em 2021.

No que se refere ao número de matrículas, o sistema passou de 3.936.933 a 8.986.554, um aumento de 128%. O setor privado, que detinha 69,9% das matrículas em 2003, alcançou 76,9% em 2021. Apesar da expansão, o número total de docentes (em exercício e afastados) pouco cresceu no setor privado (9%), passando de 172.953 a 187.849. O crescimento foi puxado pelo setor público, que praticamente dobrou o número de docentes no período (92%), passando de 95.863 a 184.333.

Observando alguns desses dados, por modalidade de ensino, destaca-se a expressiva expansão dos cursos na modalidade a distância, que eram praticamente inexistentes em 2003 (56 cursos) e passaram a representar 17,7% (7.620) dos cursos existentes no País em 2021, conforme Gráfico 2.

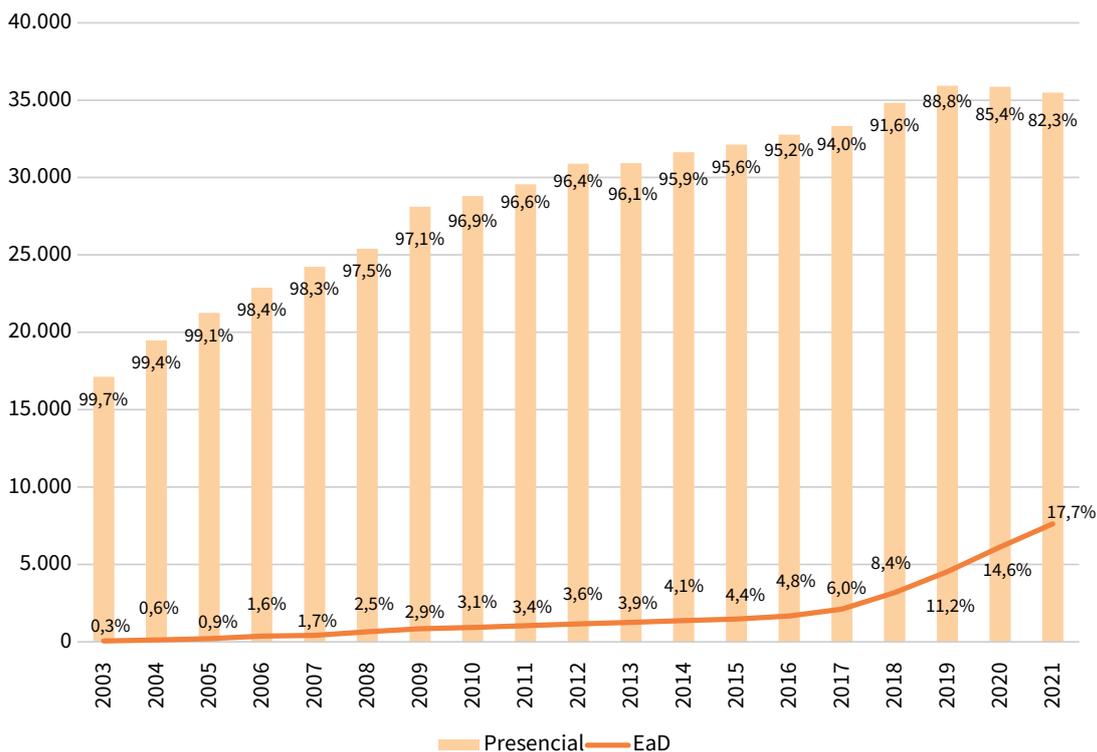


GRÁFICO 2

NÚMERO DE CURSOS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR - BRASIL - 2003-2021

Fonte: Elaboração própria, com base em microdados do CES (Brasil. Inep, 2022a).

O reflexo dessa mudança aparece ainda mais fortemente nas matrículas. A partir de 2015, as matrículas em cursos presenciais iniciaram uma tendência de queda, enquanto as matrículas na modalidade de educação a distância seguiram crescendo vertiginosamente em todo o período analisado (7.346%), conforme Gráfico 3.

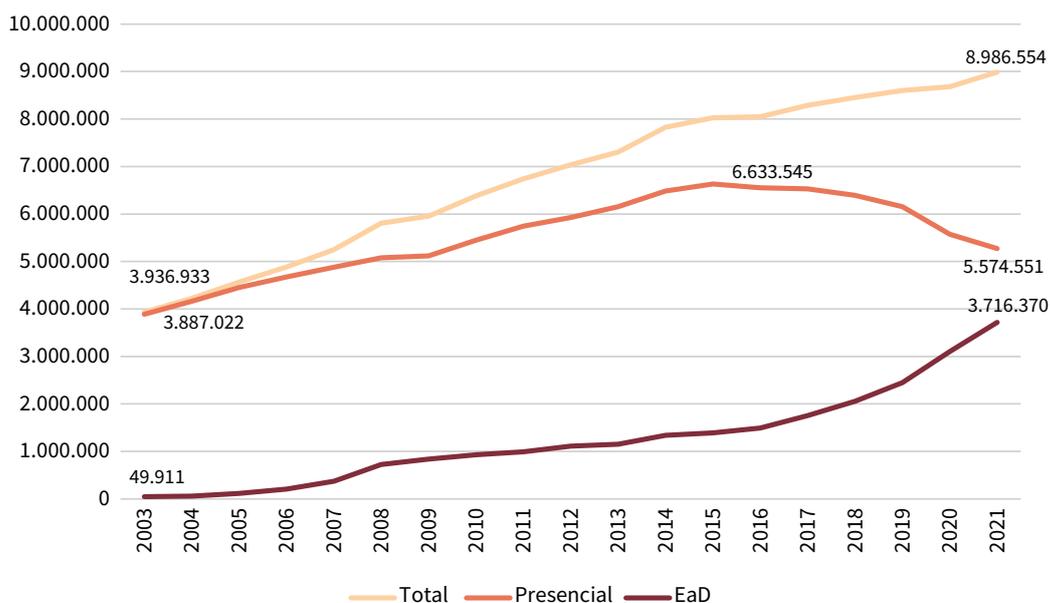


GRÁFICO 3

NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR - BRASIL - 2003-2021

Fonte: Elaboração própria, com base em microdados do CES (Brasil. Inep, 2022a).

Uma comparação entre os dados gerais dos cursos de graduação em 2003 e 2021 mostra como a expansão dos cursos EaD modificou o cenário da educação superior no País. O número de matrículas em cursos a distância em 2021 é próximo do número de matrículas em cursos presenciais em 2003; no entanto, enquanto, há duas décadas, elas estavam distribuídas na quase totalidade dos cursos existentes no Brasil (99,6%), em 2021, 41,4% das matrículas em cursos EaD se concentram em apenas 17,7% dos cursos de graduação no País (Gráfico 4).

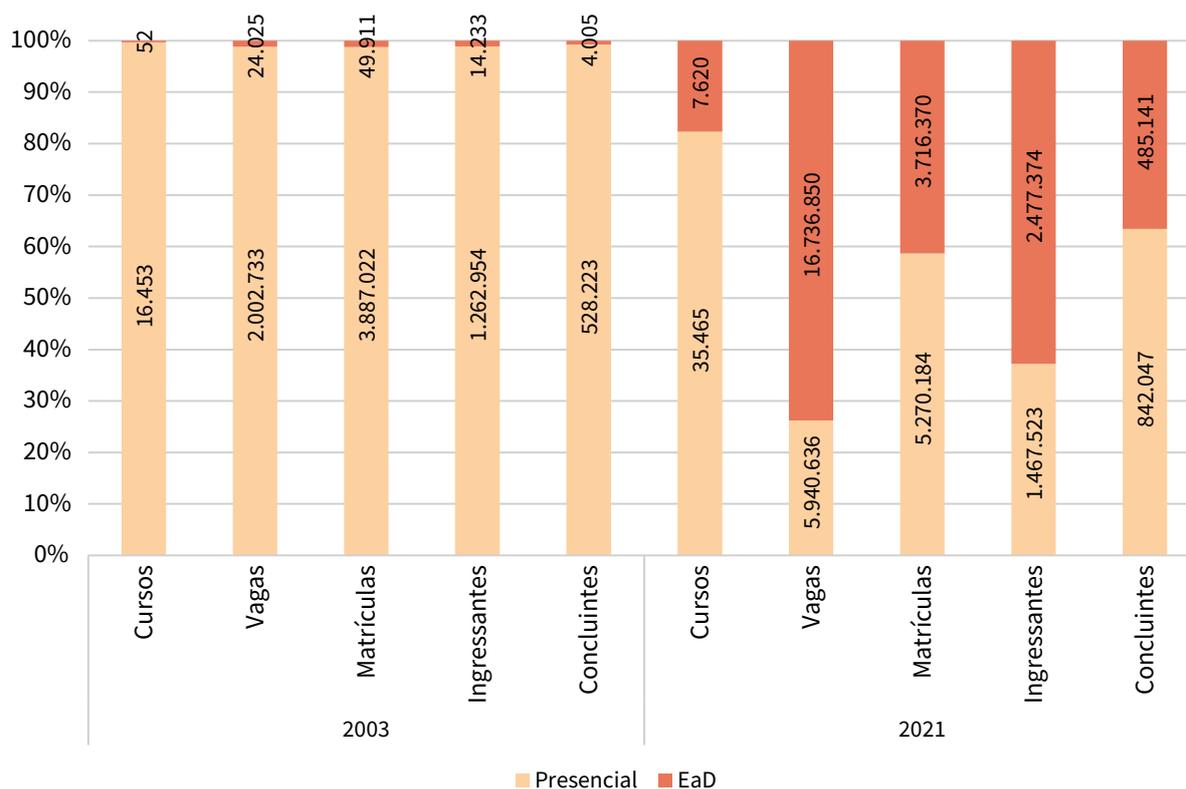


GRÁFICO 4

DADOS GERAIS DE CURSOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR - BRASIL - 2003/2021

Fonte: Elaboração própria, com base em microdados do CES (Brasil. Inep, 2022a).

Em relação às vagas ofertadas, observa-se o enorme crescimento da capacidade do sistema. Enquanto em 2003 havia 1.277.187 estudantes ingressantes para um pouco mais de dois milhões de vagas (63% de ocupação), em 2021, impressionantes 22.677.486 vagas (73,8% na modalidade EaD) foram ofertadas pelo sistema de educação superior. Dessas, 17,4% foram ocupadas por 3.944.897 ingressantes.

No que se refere à demanda, o número de candidatos inscritos para disputar as vagas novas ofertadas pelos cursos presenciais também inicia tendência de queda em 2015. Já o número de candidatos concorrentes às vagas na modalidade EaD cresce continuamente até 2020, acompanhando o enorme crescimento do número de vagas novas ofertadas nos cursos a distância. Somente em 2021 ocorre uma queda nesse número, o que pode ser um reflexo da pandemia de covid-19 (Gráfico 5).

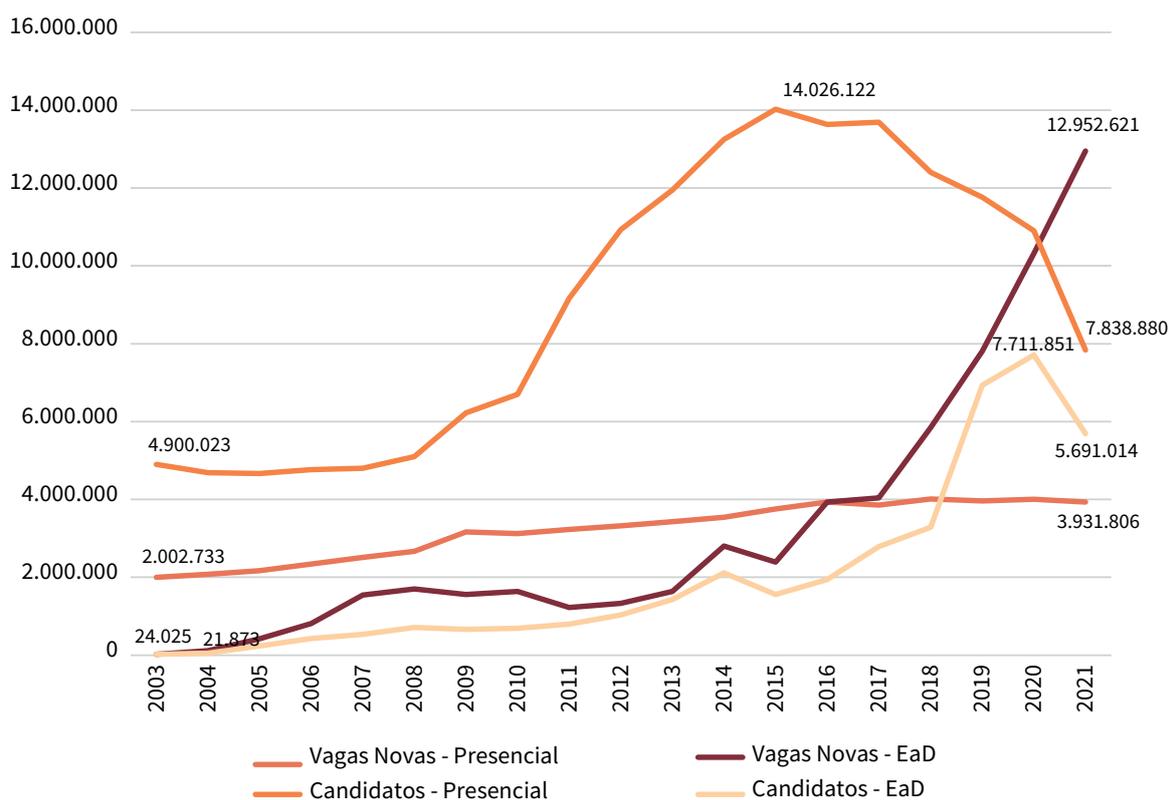


GRÁFICO 5

NÚMERO DE VAGAS NOVAS E CANDIDATOS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR – BRASIL – 2003-2021

Fonte: Elaboração própria, com base em microdados do CES (Brasil. Inep, 2022a).

Do total de 2.026.758 vagas novas ofertadas em 2003, apenas 1,2% eram em cursos EaD. Em 2017, a oferta de vagas nessa modalidade ultrapassou pela primeira vez a oferta de vagas novas presenciais, chegando a 51,2%. Em 2021, as vagas novas ofertadas na modalidade a distância chegaram a 76,7% do total. Da mesma forma, a demanda pelos cursos EaD também cresceu. Enquanto, em 2003, apenas 0,4% dos candidatos à educação superior se inscreviam em cursos EaD, em 2021 esse percentual representou 42,1% dos estudantes interessados em ingressar na educação superior.

Em termos de concorrência, a relação candidato/vagas é deficitária para os cursos presenciais, em todo o período analisado (2003 a 2021), enquanto, nos cursos a distância, há mais vagas do que candidatos. Em 2003, a concorrência geral dos cursos presenciais era de 8,42 candidatos para cada vaga ofertada, alcançando seu ápice em 2015 (16,05), quando a demanda pelas vagas presenciais (públicas e privadas) começou a declinar e chegou a 7,73 candidatos/vaga em 2021 (Brasil. Inep, 2022a).

Ainda no que se refere aos cursos presenciais, de maneira geral, os cursos presenciais públicos são mais concorridos do que os cursos presenciais privados. Destaca-se a concorrência dos cursos das instituições públicas federais, que ultrapassou vinte candidatos/vaga nova no biênio 2014-2015, quando também começa a declinar, chegando a 8,95 candidatos/vaga em 2021 (Brasil. Inep, 2022a).

Em contraponto, os cursos EaD apresentaram concorrência negativa em todo o período, ou seja, menos de um candidato por vaga oferecida. Em 2003, a concorrência era de 0,91, chegando a 0,44 candidato/vaga em 2021 (Brasil. Inep, 2022a). É necessário observar essa relação por área do conhecimento, para uma visão mais específica, mas já é possível afirmar que o crescimento dos cursos EaD está mudando a configuração da educação superior brasileira desde 2015, tanto no que se refere à oferta quanto à demanda.

Ao longo dessas duas décadas, pouco mais da metade das matrículas se concentrou em alguns cursos escolhidos pelos estudantes brasileiros; no entanto, essas opções têm se expandido. Em 2003, 52,6% das 3.887.022 matrículas em cursos presenciais estavam concentradas em apenas seis cursos: Administração, Direito, Pedagogia, Engenharia, Letras e Comunicação Social. Em 2021, do total de 8.986.554 matrículas, 53% estavam distribuídas em 14 cursos, conforme Gráfico 6.

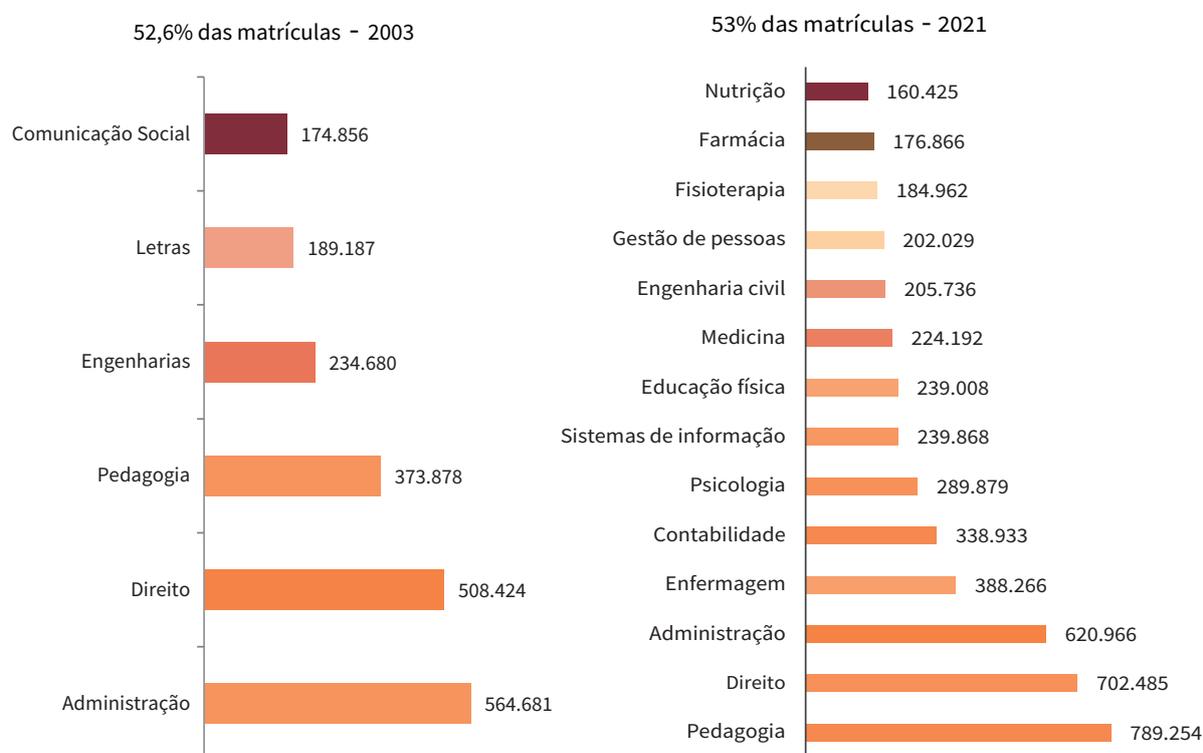


GRÁFICO 6

CURSOS COM MAIS MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR - BRASIL - 2003/2021

Fonte: Elaboração própria, com base em microdados do CES (Brasil. Inep, 2022a).

Os cursos de Administração, Direito e Pedagogia continuaram ocupando as três primeiras posições em 2021, porém outros cursos entraram na lista. É possível observar o crescimento dos cursos da área de Saúde (Enfermagem, Educação Física, Medicina, Fisioterapia, Farmácia e Nutrição), a qual sequer aparecia na lista em 2003. Destaca-se o disputado curso de Medicina, que aparecia em 16º lugar em 2003, com 60.912 matrículas, e figura, em 2021, como o 9º maior curso do País em número de matrículas (224.192). Observa-se também o crescimento do interesse pelos cursos de Sistemas de Informação que, em 2003, ficavam na 18ª posição, com 52.717 matrículas e, em 2021, ocupam a 7ª posição, com 239.868 matrículas (Brasil. Inep, 2022a).

Um olhar mais aprofundado sobre o campeão de matrículas em 2021 mostra que 82% das 789.254 matrículas nos cursos de licenciatura em Pedagogia foram em cursos na modalidade a distância (11% em IES públicas e 71% nas privadas). Os dados do Censo da Educação Superior têm mostrado que essa é uma tendência nos cursos de formação de professores, iniciada em 2014. Em 2021, 61% do total de matrículas nos cursos de licenciatura foram em cursos na modalidade EaD. Considerando-se apenas os cursos de licenciatura da rede privada, esse número chega a 84,3% (Brasil. Inep, 2021).

Como visto, os estudantes interessados em acessar a educação superior no Brasil encontram hoje mais vagas e mais opções de cursos do que há 20 anos, incluindo bacharelados, licenciaturas e tecnólogos. No entanto, o acompanhamento da trajetória daqueles que conseguem ingressar no sistema mostra números preocupantes. Considerando a coorte de 2012 a 2021, os indicadores de trajetória calculados pelo Inep mostram que, após dez anos, 59% dos estudantes desistiram do curso escolhido, enquanto apenas 40% chegaram à conclusão. Isso não significa, necessariamente, que o estudante evadiu da educação superior, mas indica que a maioria dos estudantes não conclui o curso no qual decidiu se matricular. As causas desse fenômeno podem ser bastante diversas, desde o descontentamento com a opção feita, falta de vocação e/ou sucesso em conseguir vaga no curso desejado, até a falta de condições financeiras para se manter no curso. Quando se observam, por exemplo, os indicadores de trajetória nas instituições privadas, a desistência do curso chega a 63% quando o aluno não possui acesso ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) (Brasil. Inep, 2021).

Para encerrar esse panorama, observamos em mais detalhes os dados dos docentes em exercício. No período de 2003 a 2021, o número de docentes em exercício passou de 254.153 para 315.928, mas apresenta uma tendência de diminuição a partir de 2015, conforme Gráfico 7.

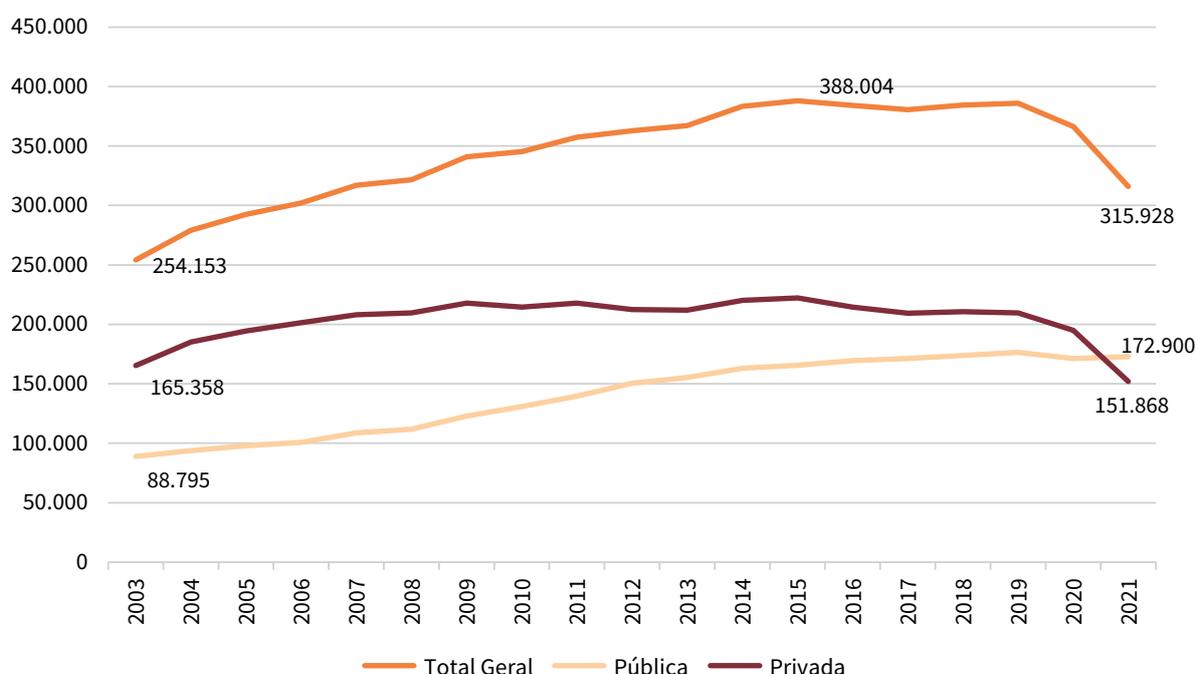


GRÁFICO 7

NÚMERO DE DOCENTES EM EXERCÍCIO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR – BRASIL – 2003-2021

Fonte: Elaboração própria, com base em microdados do CES (Brasil. Inep, 2022a).

Essa tendência é explicada pelo setor privado, com uma forte queda em 2021, que pode ter sido potencializada pela pandemia de covid-19. Com isso, enquanto o setor público aumentou a quantidade de docentes em exercício durante todo o período, o setor privado, em 2021, contou com menos docentes em exercício (151.868) do que em 2003 (165.358). Isso ocorre a despeito do crescimento do setor, que responde por quase 77% das matrículas da educação superior. Para efeitos comparativos, as instituições públicas, que respondem por 23% das matrículas, contabilizaram um total de 172.900 docentes em 2021.

No que se refere à titulação dos docentes, o PNE 2014-2024 estabeleceu, na Meta 13, a ampliação do percentual de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício para 75%, com no mínimo 35% de doutores (Brasil, 2014). Os dois objetivos foram alcançados ainda em 2015, no segundo ano da vigência do PNE. Reconhece-se aqui grande estímulo do Conceito Preliminar de Curso que, ao incluir em seu cálculo dados de titulação docente, incentivou o aumento de professores mestres e doutores a cada ciclo avaliativo. Em 2020, o percentual de docentes que possuíam pelo menos mestrado chegou a 83,8%, enquanto o percentual de docentes com doutorado foi de 48,9%. O quarto relatório de monitoramento de PNE destaca, no entanto, que, apesar disso, esses números são marcados por desigualdades regionais e institucionais (Brasil. Inep, 2022c).

Este breve panorama ajuda a entender as questões que se impõem à política de avaliação da educação superior no Brasil. O crescimento contínuo do setor foi sempre um desafio para a implementação do Sinaes, que utiliza um conjunto de instrumentos que envolve não apenas indicadores produzidos com base em dados estatísticos, mas também visitas *in loco* e a aplicação de um exame de larga escala. Esse desafio quantitativo pode ser resumido em alguns números comparativos do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), entre o primeiro e o último ciclo avaliativo trienal do Sinaes, conforme Tabela 1.

TABELA 1

NÚMEROS COMPARATIVOS ENTRE O PRIMEIRO E O ÚLTIMO CICLO AVALIATIVO DO SINAES

Ciclo avaliativo	2004-2006	2019-2022
Quantidade de áreas avaliadas pelo Enade	48	85
Quantidade de cursos com concluintes avaliados pelo Enade	10.697	26.270
Quantidade de concluintes inscritos no Enade	395.597	1.530.913

Fonte: Elaboração própria, com base em microdados do Enade (Brasil. Inep, 2022b) e dados do Sistema Enade (Brasil. Inep, 2022d).

Existe, porém, um desafio referente ao próprio conteúdo da avaliação, ou seja, o que e como se deseja avaliar, num cenário vasto, diverso e em transformação, como o existente no Brasil. As mudanças ocorridas no setor apontam tendências, com destaque para o aumento crescente da modalidade de educação a distância, acompanhado de queda nas matrículas em cursos presenciais, a partir de 2015. Diante de um cenário de expansão que se consolida por meio da oferta dos cursos EaD, cabe refletir quais são os instrumentos de avaliação que dão conta das especificidades dessa modalidade de ensino. Isso é especialmente urgente, porque essa modalidade já é predominante e continua crescendo entre os cursos de licenciatura, área de fundamental importância para o País, visto que forma profissionais para a educação básica.

Complementarmente, observa-se que, enquanto a concorrência para os cursos EaD é nula ou muito baixa, alguns cursos na modalidade presencial, especialmente em instituições públicas, ainda apresentam taxas de concorrência que impedem a absorção de toda a demanda existente. Se um dos objetivos da avaliação é orientar a expansão da oferta, parece que ainda faltam reflexões sobre que direção o País deseja seguir e quais áreas são estratégicas para o seu projeto de desenvolvimento, sem perder de vista quais áreas são desejadas pelos estudantes que sonham ingressar na educação superior.

Nesse cenário que se delineia, o desafio da expansão com qualidade vai tomando novos contornos, para os quais a política de avaliação deve não apenas estar atenta, mas ter condições de se transformar

para dar conta dos seus objetivos. Levando em consideração esse novo cenário, na próxima seção serão consolidados os principais limites que o Sinaes precisa superar.

3 O fluxo dos problemas: um diagnóstico sobre o Sinaes

O atual desenho do Sinaes é resultado da combinação de instrumentos da política que o antecedeu (avaliação de desempenho dos estudantes e avaliações externas), com instrumentos adicionados durante a formulação da Lei do Sinaes (autoavaliação e avaliação institucional) e mais tarde, durante o seu processo de implementação, de instrumentos avaliativos adicionais (indicadores de qualidade). Tais instrumentos se combinam, ainda, num nível maior, aos instrumentos regulatórios (regulação e autorregulação) e de financiamento da educação superior (empréstimos estudantis e benefícios fiscais).

Um esquema simplificado do desenho atual da política de avaliação e seus relacionamentos com as políticas regulatórias e de financiamento é apresentado na Figura 2.

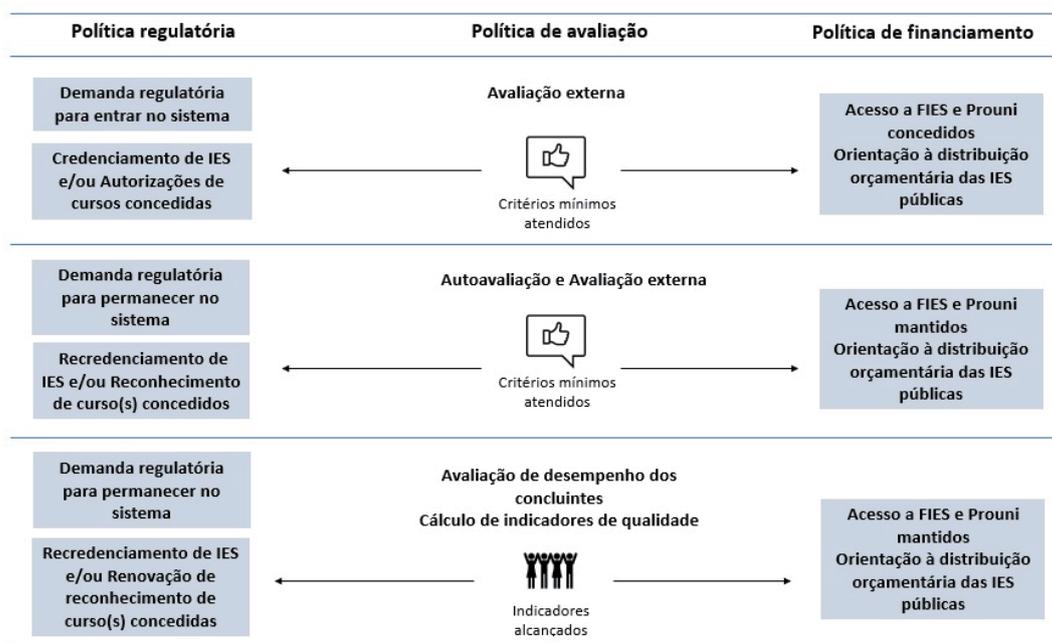


FIGURA 2

DESENHO ATUAL DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Fonte: Elaboração própria.

Os instrumentos de avaliação utilizados atualmente geram resultados que orientam a ação regulatória em todas as suas etapas. Conforme esquematizado na Figura 2, a entrada no sistema de educação superior exige das instituições que não têm prerrogativa de autonomia uma avaliação externa, que consiste na visita de um grupo de avaliadores às suas instalações. A avaliação externa resulta na atribuição de um Conceito Institucional (CI) para a instituição e de um Conceito de Curso (CC) para cada curso avaliado. Caso os critérios mínimos sejam atendidos (CI e CC de 3 a 5), a IES é credenciada e seu(s) curso(s) autorizados a serem ofertados no sistema de educação superior brasileiro.

Esse procedimento se repete no momento de reconhecimento dos cursos, que ocorre quando os estudantes de determinado curso alcançam entre 50% e 75% do prazo previsto para a integralização da carga horária total. A partir da primeira turma de concluintes, seus estudantes também passam a ser avaliados

por meio do Enade, conforme calendário trienal de áreas avaliadas. Os resultados dessa avaliação, Conceito Enade e Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD), são então consolidados com outros indicadores referentes ao corpo docente e às condições do processo formativo, resultando no Conceito Preliminar de Curso (CPC).

O CPC é o principal indicador utilizado atualmente para avaliar a qualidade dos cursos de educação superior, após o seu reconhecimento. Resultados maiores ou iguais a 3 no CPC (a escala varia de 1 a 5) resultam em renovação automática de reconhecimento dos cursos, sendo dispensada a visita por avaliadores externos. As razões que justificam a combinação desses dois instrumentos são conhecidas historicamente. O volume de visitas demandadas com a implementação do Sinaes gerou dificuldades para a operacionalização da política. Para evitar um gargalo na expansão do sistema, o CPC foi criado, com o objetivo de orientar e concentrar as visitas nos cursos com desempenhos mais baixos em relação aos seus pares, para fins de renovação de reconhecimento. A ideia é que um indicador que inclui elementos de resultado (Enade), processo (IDD) e insumos (dados do corpo docente e percepção dos estudantes sobre as condições de oferta) serve aos propósitos avaliativos, dispensando nova análise dos insumos (condições de oferta verificadas pelas visitas *in loco*).

Por sua vez, os resultados do CPC de todos os cursos avaliados pelo Enade ao longo do ciclo trienal, em conjunto com os Conceitos Capes obtidos pelos programas de pós-graduação *stricto sensu* (quando se aplica), resultam no Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC), indicador institucional também apresentado numa escala de 1 a 5. Os principais limites desse modelo são discutidos a seguir.

3.1 A relação avaliação-regulação

Do ponto de vista normativo, a Lei do Sinaes estabelece que a política tem finalidades diversas, entre as quais a melhoria da qualidade da educação superior, mas também que seus resultados constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior. Tomando essa orientação como ponto de partida, o primeiro problema que se apresenta no modelo atual do Sinaes é que todos os instrumentos de avaliação utilizados, ainda que possam contribuir para a melhoria da qualidade, servem à regulação.

No caso do Enade e dos indicadores decorrentes do exame, o Inep, enquanto responsável pela realização da política pública, avalia todos os cursos e as instituições vinculadas às áreas avaliadas a cada ano. O Inep atua desde as fases de planejamento, projeção e proposição das áreas a serem avaliadas, passando por elaboração das provas, definições logístico-operacionais, aplicação do exame, correção, cálculo dos indicadores e divulgação dos resultados. Ainda assim, como já mencionado, o indicador que sintetiza todo esse processo, o CPC, é utilizado anualmente nos processos de renovação de reconhecimento de todos os cursos avaliados no Enade.

No caso das avaliações *in loco* de cursos e instituições de educação superior, entende-se que o problema é ainda maior: a iniciativa da avaliação sequer parte do Inep. Visitas *in loco* por comissões de avaliadores são realizadas exclusivamente por demandas regulatórias, seja para credenciamento e recredenciamento de IES, seja para autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, nos prazos definidos pela regulação.

Um dos efeitos colaterais mais graves apontado pela literatura como resultado dessa vinculação da avaliação à regulação é que, em vez de funcionar como indutora de qualidade, no sentido formativo de criação do Sinaes, a avaliação acabaria estimulando a acomodação das instituições nos níveis mínimos

de qualidade considerados satisfatórios, assumindo, por vezes, papel de mera formalidade cartorial (Dias Sobrinho, 2008; Giolo, 2008; Oliveira; Piconez, 2017; Verhine, 2015).

3.2 Os indicadores de qualidade: metodologia de cálculo e pesos dos componentes

Do ponto de vista metodológico, o problema central dos indicadores de qualidade do Sinaes (Conceito Enade, IDD, CPC e IGC) é amplamente conhecido e reportado pelos especialistas e estudiosos do modelo de avaliação da ES adotado pelo Brasil. Todos os seus resultados são padronizados por área de avaliação, utilizando-se o método de padrões relativos, ou referenciados em norma, antes de serem transformados para a escala de 1 a 5.

Tratando-se de indicadores formados por componentes que se expressam em escalas diferentes, o procedimento de padronização serve como procedimento estatístico capaz de converter as variáveis independentes (como o desempenho dos estudantes no Enade, o valor agregado pelos cursos ao desempenho dos estudantes e as notas do corpo docente e da infraestrutura da instituição) para uma unidade de medida (escala) e uma variabilidade comuns (afastamentos padronizados do escore médio dos cursos de cada área), eliminando-se o problema de lidar com diferentes unidades de medida. Com isso, passa-se a avaliar o impacto relativo sobre a variável dependente da mudança de um desvio-padrão em qualquer variável independente. E, com uma unidade de medida comum, torna-se possível ajustar o peso de diferentes variáveis para a composição dos indicadores.

Essa padronização, entretanto, inviabiliza saber se o resultado da avaliação obtido pelo curso atende ou não a critérios mínimos de qualidade, pois ele é sempre relativo aos resultados obtidos pelos demais cursos da mesma área. É por isso que não se deve afirmar que determinado valor do CPC ou do IGC é satisfatório ou insatisfatório, visto que os cursos ou as instituições que aparecem nos valores extremos (1-2 ou 4-5) dependem não apenas de si mesmos, mas do resultado mediano (3) de cada área avaliada.

Além disso, não é possível acompanhar a série histórica do curso ao longo dos anos, para saber se ele melhora ou piora no critério em que foi avaliado. De maneira prática, não é possível dizer se um curso que tirou 3 no CPC em 2016 melhorou ou piorou se tirou 2 em 2019. Mais que isso, não é possível sequer atribuir um valor ao 3 obtido em 2016 ou ao 2, obtido em 2019, já que o valor é relativo aos pares. Dito de outra forma, numa área um conceito 2 pode ser bom, porém pior do que a maioria, enquanto em outra área, um conceito 4 pode ser ruim, embora melhor do que a maioria.

É claro que cursos que aparecem sistematicamente nos extremos dos resultados de cada indicador precisam ser olhados com cuidado, seja para fins de supervisão ou para identificação de práticas educativas que possam servir de modelo a outros cursos da área. De qualquer maneira, ainda que estatisticamente justificável, a padronização transforma os resultados em valores pouco compreensíveis à sociedade e permite que instituições escolham aquele indicador no qual obtiveram melhor resultado para divulgarem que possuem nota máxima nas avaliações do Inep.

Outra questão metodológica referente ao CPC é a sua composição e os pesos de seus componentes. Questiona-se, historicamente, o peso atribuído ao Conceito Enade, decorrente das notas dos estudantes no Enade, o que para muitos autores dá uma centralidade ao exame, fato que não estava previsto na concepção original do Sinaes (Barreyro, 2008; Brito, 2008; Feldmann; Souza, 2016; Sousa; Seiffert; Fernandes, 2016). Tal composição, no entanto, tem sofrido alterações ao longo do tempo, conforme Tabela 2.

TABELA 2

DISTRIBUIÇÃO DOS PESOS DO CPC POR COMPONENTE – 2007-2013

Dimensão	Componente	2007	2008	2012	2013
Desempenho dos estudantes	Enade	40%	30%	20%	20%
	IDD	30%	30%	35%	35%
Percepção discente sobre as condições do processo formativo	Infraestrutura e instalações físicas	3%	5%	7,5%	5%
	Organização didático-pedagógica	8%	5%	7,5%	7,5%
	Oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional	n/a	n/a	n/a	2,5%
Corpo docente	Percentual de professores doutores	12%	20%	15%	15%
	Percentual de professores mestres	0%	5%	7,5%	7,5%
	Percentual de professores em regime de tempo parcial ou integral	7%	5%	7,5%	7,5%

Fonte: Elaboração própria, com base nas notas técnicas de cálculo do CPC (Brasil. Inep, 2014).

Observa-se que, enquanto o Enade representava 40% do total do CPC, quando foi criado, seu peso foi reduzindo-se em favor do IDD e, desde 2013 (ponderação vigente), representa 20% do indicador. No total, os dois componentes reunidos na dimensão “desempenho dos estudantes” ainda representam o maior percentual do CPC (55%), contra 15% da dimensão “percepção discente sobre as condições do processo formativo” e 30% da dimensão “corpo docente”.

Questiona-se, também, o uso da percepção dos discentes como fonte de dados sobre as condições do processo formativo (Barreyro, 2008; Gontijo *et al.*, 2011; Rothen; Barreyro, 2011). Os autores argumentam que, embora seja desejável ouvir a percepção dos alunos, o instrumento de avaliação *in loco* dos cursos seria mais adequado à observação desses componentes, especialmente porque servem à regulação.

3.3 A capacidade de discriminação do CPC e do IGC

Ainda no que se refere ao CPC, uma possível limitação refere-se à sua capacidade de discriminação dos cursos. A composição do CPC é basicamente a mesma desde a sua primeira edição em 2007, com algumas alterações na metodologia de cálculo e no peso dos componentes, mas sem uma mudança estrutural. Assim, os critérios relacionados ao corpo docente (titulação e regime de trabalho) e às condições do processo formativo, tal como percebidas pelos estudantes, precisam ser avaliados, pois os percentuais obtidos pelos cursos podem estar se concentrando nas faixas mais altas, o que não é possível observar por meio do CPC em si, por conta da padronização.

Um indício desse fenômeno pode ser observado nos resultados do monitoramento da Meta 13 do PNE vigente. O percentual de mestres e doutores atuando na educação superior passou de 70,1% em 2012 para

83,8% em 2020. O monitoramento mostra, porém, que esse resultado é desigual, seja por região do País e unidade da Federação, seja por segmento de ensino (público ou privado). Quando considerado, por exemplo, apenas o setor privado, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste ainda não atingiram a meta nacional, apresentando 67,2%, 73,5% e 69,1% de mestres e doutores, respectivamente (Brasil. Inep, 2022c). Não se sabe os motivos que justificam a desigualdade: se estão sob o controle decisório das instituições ou se são limites contextuais, como, por exemplo, a carência de mestres e doutores em algumas regiões ou áreas do conhecimento.

O IGC, por incluir em sua metodologia de cálculo os resultados do CPC, naturalmente, sofre de limitações semelhantes. Passados 16 anos da criação desses indicadores, uma avaliação da variabilidade dos valores obtidos em cada dimensão dos seus componentes, bem como de outros dados oficiais coletados sobre as características de cada curso é, portanto, mais do que necessária para compreender os limites dos indicadores e melhor transmitir os resultados da avaliação às instituições, ao governo e à sociedade.

3.4 A capacidade de discriminação do CC e do CI

O Conceito de Curso e o Conceito Institucional, derivados das visitas de avaliação *in loco* realizadas por comissões de especialistas, também precisam ter sua capacidade de discriminação analisada. Ainda que diferentes instrumentos de avaliação (formulários preenchidos pelos avaliadores) tenham sido desenvolvidos ao longo do tempo, os resultados dos indicadores revelam que as visitas não têm sido capazes de discriminar a qualidade de diferentes cursos e instituições.

Um levantamento realizado com base nos Conceitos de Curso lançados no Cadastro e-MEC entre 2004 e 2020 mostra a seguinte distribuição de resultados, apresentados no Gráfico 8 e na Tabela 3:

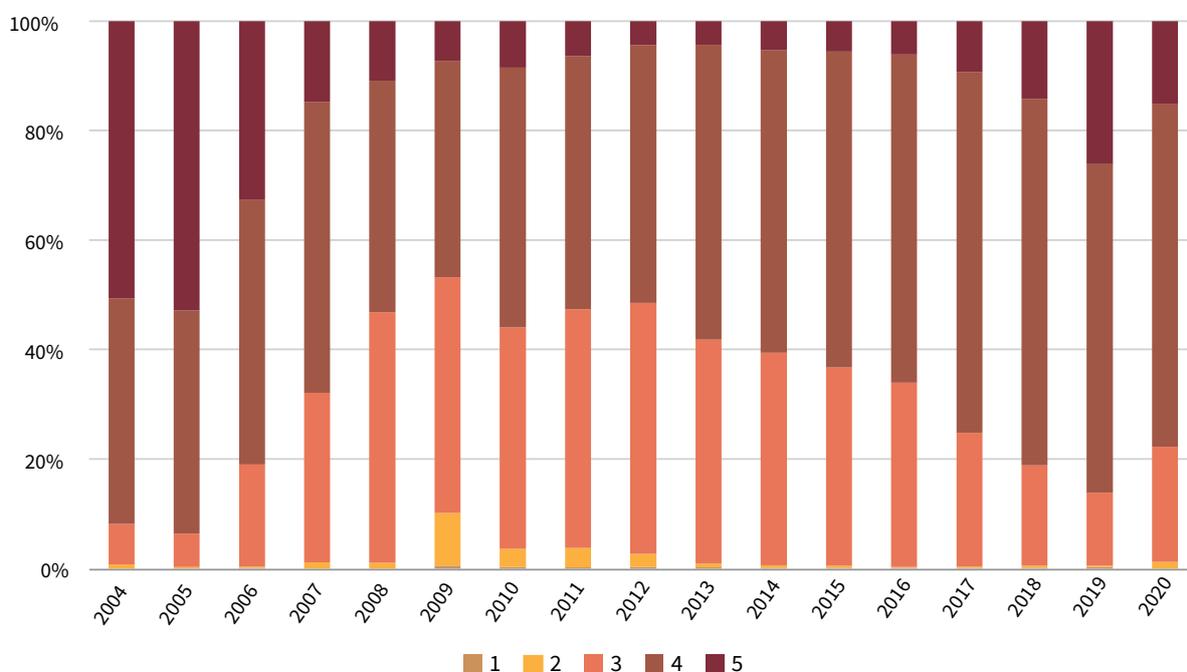


GRÁFICO 8

DISTRIBUIÇÃO DOS CONCEITOS DE CURSO ATRIBUÍDOS EM AVALIAÇÕES *IN LOCO* - BRASIL - 2004-2020

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Cadastro e-MEC/2004-2020 (Brasil. MEC, 2023).

TABELA 3

DISTRIBUIÇÃO DOS CONCEITOS DE CURSO ATRIBUÍDOS EM AVALIAÇÕES *IN LOCO* – BRASIL – 2004-2020

Conceito de Curso							
Ano	1	2	3	4	5	Total de visitas a cursos	Conceitos insatisfatórios (%)
2004	0	7	72	399	491	969	0,73%
2005	0	4	79	530	689	1.302	0,31%
2006	2	3	243	629	426	1.303	0,39%
2007	0	7	194	332	93	626	1,13%
2008	0	26	1.169	1.080	277	2.552	1,03%
2009	5	94	420	385	71	975	11,30%
2010	8	97	1.182	1.389	248	2.924	3,72%
2011	8	177	2.148	2.277	316	4.926	3,90%
2012	11	99	1.916	1.966	185	4.177	2,70%
2013	7	25	1.429	1.879	152	3.492	0,92%
2014	5	24	1.836	2.616	251	4.732	0,62%
2015	4	19	1.752	2.791	271	4.837	0,48%
2016	3	5	1.018	1.810	185	3.021	0,27%
2017	6	11	1.179	3.177	453	4.826	0,35%
2018	5	15	788	2.877	610	4.295	0,47%
2019	9	9	507	2.274	991	3.790	0,48%
2020	0	4	72	214	52	342	1,18%
Total	73	626	16.004	26.625	5.761	49.089	1,44%

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Cadastro e-MEC/2004-2020 (Brasil. MEC, 2023).

As visitas a cursos são realizadas para os atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento (esta última pode ser dispensada a depender do resultado do CPC). Foram identificados no Cadastro e-MEC resultados de 49.089 visitas a cursos realizadas entre 2004 e 2020. Por um lado, o número é surpreendente, considerando-se todos os desafios logísticos para operacionalização de tantas avaliações por comissões de professores especialistas, por todo o território nacional. Por outro, consegue-se perceber que um resultado de conceito igual a 4 ou 5 é obtido em quase 66% das visitas. Incluindo-se aí os resultados iguais a 3, considerados satisfatórios, atinge-se 98,56% de todas as avaliações *in loco* de cursos de graduação realizadas entre 2004 e 2020. Ainda que se considere o advento das visitas virtuais, dados os custos e os desafios operacionais de tal sistema para as IES, para a comunidade acadêmica e para o Inep, parece urgente pensar em como tornar as visitas externas um instrumento mais eficiente de avaliação.

3.5 A coerência entre os resultados do CPC e do CC

Alguns pontos precisam ser considerados no que se refere à relação entre os resultados do CPC e do CC. No momento da renovação de reconhecimento de cursos, os cursos com CPC igual a 1 e 2 recebem visita

de avaliação externa e obtêm um CC. No entanto, as notas dos concluintes no Enade e do IDD (desempenho dos estudantes e valor agregado pelo processo formativo oferecido pelo curso), que respondem por 55% do CPC, não são componentes verificáveis por meio de visita *in loco*. Existe, portanto, uma inconsistência entre os dois instrumentos combinados, já que o CPC privilegia indicadores de resultado, enquanto a avaliação *in loco* é focada em indicadores de insumo. Essa inconsistência pode ajudar a explicar o fato de que cursos que recebem CPC baixo alcancem CC satisfatório após a visita.

Complementarmente, alguns trabalhos argumentam que, ao isentar da avaliação *in loco* cursos e instituições com indicadores de qualidade satisfatórios, a política termina por estimulá-los a se acomodarem no respectivo *status quo* (Dias Sobrinho, 2010; Giolo, 2008; Oliveira; Piconez, 2017). Entende-se, por exemplo, que tais visitas trariam benefícios não só para os cursos, sempre sujeitos a melhorias, como também para a rede de ensino-aprendizagem presente no banco de avaliadores, decisiva para o amadurecimento do sistema (Giolo, 2008). Oliveira e Piconez (2017) mostram que há uma grande concentração dos cursos não gratuitos na faixa 3 do CPC e argumentam que isso pode ser resultado de um esforço para se obter a nota mínima, de modo a não sofrer intervenções externas.

Tais questões, no entanto, ainda carecem de maior investigação. Nessa reflexão, ao combinar instrumentos avaliativos que se inter-relacionam com momentos distintos da regulação, é fundamental que o processo como um todo seja coerente e claro o suficiente para que as instituições compreendam como obter êxito no processo regulatório.

3.6 A desconsideração da diversidade institucional

Os instrumentos do Sinaes utilizam basicamente os mesmos critérios para todos os tipos de cursos e instituições avaliados, independentemente da organização acadêmica da IES (Centro Federal de Educação Tecnológica; Centro Universitário; Faculdade; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia; ou Universidade), da modalidade de ensino dos cursos (presencial ou a distância) e do seu grau acadêmico (bacharelado, licenciatura ou tecnólogo). Alguma diferenciação é considerada nos instrumentos de visita *in loco*, ao incluir questões específicas por organização acadêmica, modalidade de ensino e grau acadêmico. Nas provas do Enade, que são específicas para cada área avaliada e, conseqüentemente, nos indicadores de qualidade, visto que são padronizados por área de avaliação, também há certa diferenciação.

No entanto, é preciso lembrar que as avaliações externas *in loco* que subsidiam a decisão regulatória operam sob uma lógica de avaliação de critérios mínimos. Somente quando atendidos determinados critérios, o MEC expedirá os atos regulatórios que permitem às IES e seus cursos entrarem ou permanecerem no sistema. Um exemplo é a proporção de docentes mestres e doutores e com regime de trabalho em tempo integral que as IES privadas precisam atender para credenciamento como centro universitário ou universidade. Nos termos dos artigos 16 e 17 do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017:

Art. 16. As IES privadas poderão solicitar credenciamento como centro universitário, desde que atendam, além dos requisitos gerais, aos seguintes requisitos:

I - um quinto do corpo docente estar contratado em regime de tempo integral;

II - um terço do corpo docente possuir titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

[...]

Art. 17. As IES privadas poderão solicitar credenciamento como universidade, desde que atendam, além dos requisitos gerais, aos seguintes requisitos:

I - um terço do corpo docente estar contratado em regime de tempo integral;

II - um terço do corpo docente possuir titulação acadêmica de mestrado ou doutorado [...]. (Brasil, 2017).

As avaliações para permanência no sistema que dispensam a visita externa deveriam, dessa forma, considerar, pelo menos, a manutenção dos critérios mínimos exigidos para entrada no sistema. O CPC, no entanto, da forma como é calculado, não permite a verificação de critérios mínimos, sejam gerais ou específicos para determinadas organizações acadêmicas, como no exemplo citado.

Além da diferenciação decorrente dos critérios mínimos estabelecidos pelo MEC para entrada no sistema, cabe investigação sobre a necessidade de se estabelecer notas de corte variadas conforme a especificidade e a missão das IES e dos cursos. Isso implica determinar, para cada critério avaliado, quais são os valores considerados insatisfatórios para fins regulatórios (notas 1 e 2 da escala de 1 a 5), de acordo com as características específicas de cada grupo. Embora não seja adequada a diferenciação para indicadores de resultado como o Conceito Enade, a adoção de régua diferenciadas para indicadores de insumo e processo é uma alternativa viável para garantir o respeito à diversidade institucional presente no sistema.

A desagregação dos atuais indicadores compostos (CPC, IGC, CC e CI) e a divulgação de outros dados referentes à realidade de cada IES também poderia favorecer a identificação de especificidades e a avaliação de cumprimento das missões definidas. Considerando-se as atuais dimensões dos indicadores de qualidade e seus pesos, por exemplo, a referência de qualidade parece mais orientada por aspectos predominantes em cursos de bacharelado ou licenciatura, presenciais, vinculados a instituições universitárias. Parece-nos importante que os resultados da avaliação conduzida pelo Inep permitam, por exemplo, que a sociedade compreenda que determinada IES tem atuação intensiva em pesquisa, enquanto outra tem uma vocação mais profissionalizante. Atualmente, os indicadores compostos não permitem essa identificação, ainda que acabem por ranquear essas duas instituições a partir de um modelo que valoriza apenas algumas das ações de cada IES.

3.7 O uso dos resultados da autoavaliação

Uma das inovações do Sinaes foi a instituição da autoavaliação como parte fundamental do processo avaliativo, responsável por estimular a consolidação de uma cultura avaliativa entre as próprias instituições. Para isso, as IES foram obrigadas a criar Comissões Próprias de Avaliação (CPA), que, desde 2004, têm sido responsáveis pela realização de avaliações internas. O uso restrito dos resultados da autoavaliação pelo Estado, no entanto, tem sido apontado como uma desvalorização desse instrumento. Atualmente, tais resultados são exigidos apenas como parte da documentação obrigatória para fins de credenciamento (projeto de autoavaliação) e reconhecimento das IES (a implementação da autoavaliação e o relato institucional). Tal uso tem contribuído para o entendimento de que um processo tão importante quanto a autoavaliação acabe sendo reduzido ao cumprimento de uma determinação do Estado regulador (Falleiros; Pimenta; Valadão Júnior, 2016), levando as instituições a se ocuparem mais da geração e exposição de resultados que signifiquem melhores desempenhos (Félix; Furtado, 2016; Martins; Ribeiro, 2018). Cabem reflexões sobre como o Sinaes poderia incorporar, de maneira mais efetiva, os resultados da autoavaliação e sobre como o Inep poderia trabalhar de maneira mais próxima das CPAs, considerando o tamanho e a diversidade do sistema.

3.8 A falta de uma caracterização mais completa do sistema, das IES e dos cursos

Os instrumentos construídos para oferecer subsídios às políticas regulatória e de financiamento não devem ser empecilhos para a construção de outros indicadores que permitam caracterizar, de maneira mais detalhada, as instituições, seus cursos e mesmo o sistema de educação superior como um todo. As próprias bases de dados do Estado brasileiro, tais como o Censo da Educação Superior, os questionários do Enade

aplicados aos estudantes e aos coordenadores de curso, os instrumentos das visitas externas e as avaliações da Capes, são uma rica fonte de informações sobre a educação superior, que podem ser exploradas para oferecer às IES, ao Estado e à sociedade indicadores que permitam compreender melhor as características da educação superior ofertada no País.

3.9 Ausência de metas e de meta-avaliação periódica

A forma como o Sinaes está desenhado praticamente inviabiliza a realização de uma meta-avaliação da política, especialmente no que se refere à sua efetividade. Com as dificuldades de se acompanhar os resultados decorrentes da avaliação em perspectiva histórica, o monitoramento de metas para as IES e os cursos fica inviabilizado.

Apesar dos esforços do Inep, a falta de uma meta-avaliação da política tem levado atores externos a ocuparem esse papel (OECD, 2018; Brasil. TCU, 2018), o que resulta em diagnósticos já conhecidos pelos agentes estatais responsáveis pela implementação da política. O redesenho do Sinaes precisa levar em consideração o planejamento e a implementação de sua meta-avaliação periódica.

3.10 A disseminação dos resultados

Ao longo da existência do Sinaes, inúmeros esforços foram empreendidos para melhorar a forma de disseminação dos resultados da avaliação. Microdados, sinopses estatísticas, relatórios de cursos, de IES, relatórios sintetizados por área de avaliação, além das tradicionais coletivas de imprensa são alguns dos instrumentos utilizados para disseminar os resultados do Sinaes. O avanço tecnológico das ferramentas de Business Intelligence (BI), de mineração e visualização de dados, no entanto, possibilita melhorias na forma de apresentar dados e informações aos diversos públicos a que o Sinaes atende.

3.11 A falta de comparabilidade entre as edições do Enade

O Enade vem sendo aplicado desde 2004, completando, em 2022, seis ciclos avaliativos do Sinaes. Diversas modificações foram feitas no exame desde a sua primeira edição, quando foi aplicado de maneira amostral, para ingressantes e concluintes. Em 2008, o cálculo do Conceito Enade passou a computar apenas as notas dos concluintes. Em 2010, o Enade passou a ser aplicado a todos os concluintes e os ingressantes passaram a fazer apenas a prova de Formação Geral. No ano seguinte, em 2011, a prova deixou de ser aplicada aos ingressantes, já que, a partir de 2012, o cálculo do IDD passou a considerar as notas dos ingressantes no Enem.

Apesar dessas modificações, a metodologia utilizada na construção das provas do Enade nunca permitiu a comparação entre suas edições. Isso ocorre porque, embora haja matrizes de prova, que levam em consideração as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN), elaboradas pelo CNE, não há uma matriz de referência permanente para cada área avaliada. Sem essa matriz de referência, não é possível comparar o desempenho dos alunos a cada edição, visto que cada prova pode exigir habilidades, competências e objetos de conhecimento diferentes.

O exame também não adota uma padronização absoluta, ou referenciada a critério, o que permitiria classificar os resultados na escala de 1 a 5 exigida pela Lei do Sinaes, com base nos níveis de desempenho. Assim, os indicadores decorrentes do exame, o Conceito Enade e o IDD também sofrem dos problemas resultantes da padronização relativa.

O entendimento dessas questões como um problema ocorre quando se deseja acompanhar os resultados do Enade historicamente. A análise histórica é importante, pois oferece a possibilidade de monitorar se os cursos estão melhorando ou piorando o seu desempenho ao longo do tempo. Esse acompanhamento interessa ao Estado e às próprias instituições, pois permite compreender se as ações de melhoria implementadas a cada ciclo impactam no aprendizado dos estudantes medido pelo Enade.

Por isso, embora sejam problemas de natureza complexa, em decorrência da quantidade de áreas que são avaliadas pelo Enade a cada triênio, tanto a comparabilidade entre as edições, quanto o estabelecimento de pontos de corte entre os níveis de desempenho são questões que precisam ser enfrentadas, caso se deseje obter uma série histórica dos resultados do exame.

3.12 O comprometimento dos estudantes com o Enade

Uma demanda recorrente das IES tem sido relativa ao nível de comprometimento dos estudantes ao participar do Enade, em geral considerado baixo. A preocupação maior, normalmente, é focada no fato de o exame ser considerado de baixo risco para o estudante, que poderia, simplesmente, comparecer e entregar a prova em branco para cumprir as exigências de regularidade. O impacto para as IES se dá por outro fator já destacado neste texto: o uso regulatório dos indicadores derivados da prova, cujos resultados dependem diretamente do referido nível de comprometimento.

Tentativas de boicote às provas foram de fato noticiadas nos primeiros anos do Sinaes, mas não há evidências de que tenham continuado. A análise histórica dos dados de provas em branco e notas no exame apresentada a seguir pode ajudar a iluminar essa discussão. Esclarecemos apenas que, como não houve aplicação do Enade em 2020, em decorrência da pandemia de covid-19, o sexto ciclo avaliativo se refere aos anos de 2019, 2021 e 2022. Por conta disso, as análises feitas não incluem os resultados do ano III (2022) do ciclo (não divulgados até a finalização deste trabalho).

Considerando o número de estudantes que entregam as provas em branco, esse valor tem diminuído significativamente ao longo do tempo. Em relação às questões objetivas, esses estudantes representam apenas 0,04% daqueles com resultados válidos (descontados ausentes, eliminados e eventuais prejudicados por problemas de aplicação), como se pode observar no Gráfico 9.

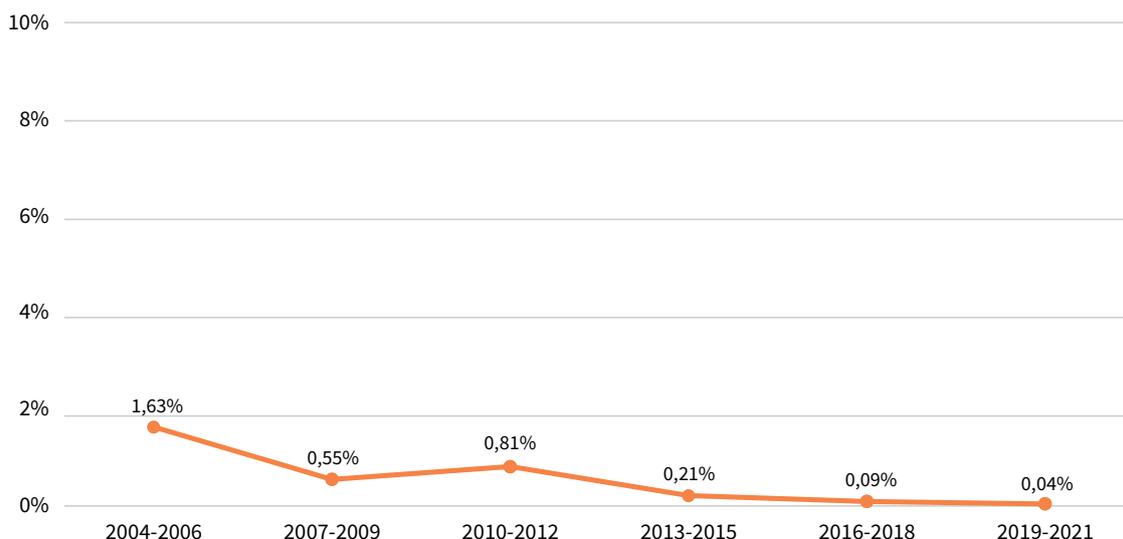


GRÁFICO 9

PORCENTAGEM DE PROVAS DO ENADE COM AS QUESTÕES OBJETIVAS ENTREGUES EM BRANCO – BRASIL – 2004-2021

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Enade (Brasil. Inep, 2022b).

Em relação às questões discursivas, o número de estudantes que deixam de respondê-las é representativamente maior, embora os números não pareçam indicar um problema sistêmico, atingindo apenas 8,90% das questões discursivas de Formação Geral e 7,16% das questões de Conhecimentos Específicos no ciclo vigente (ver Gráficos 10 e 11).

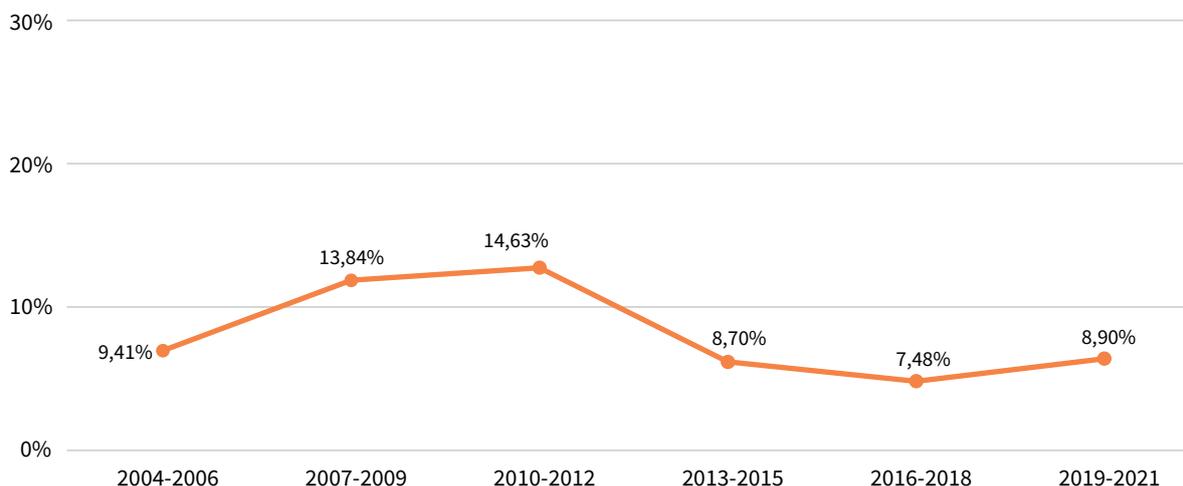


GRÁFICO 10

PORCENTAGEM DE PROVAS DO ENADE COM AS QUESTÕES DISCURSIVAS DE FORMAÇÃO GERAL ENTREGUES EM BRANCO – BRASIL – 2004-2021

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Enade (Brasil. Inep, 2022b).

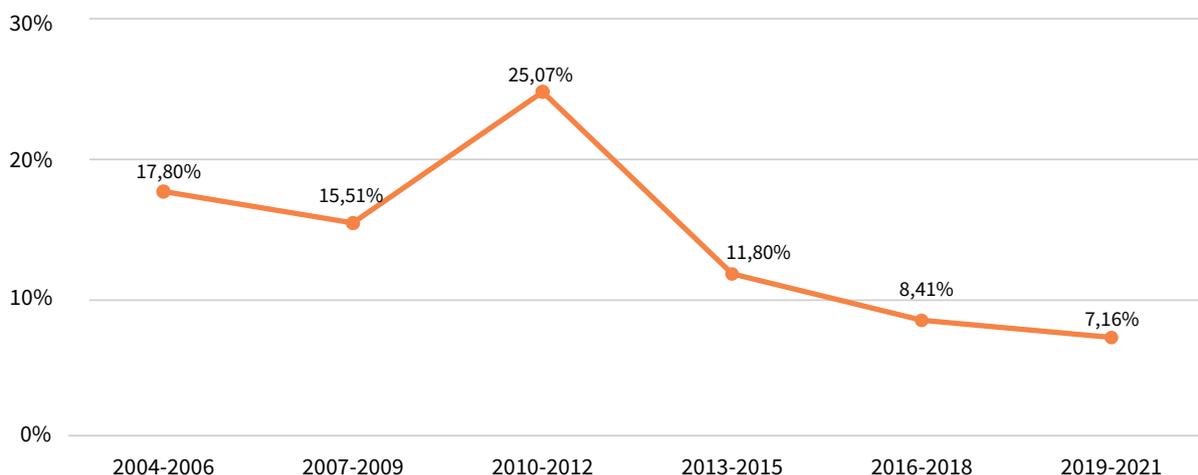


GRÁFICO 11

PORCENTAGEM DE PROVAS DO ENADE COM AS QUESTÕES DISCURSIVAS DE CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS ENTREGUES EM BRANCO – BRASIL – 2004-2021

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Enade (Brasil. Inep, 2022b).

As notas finais dos estudantes, considerando a integralidade da prova (questões objetivas e discursivas de Formação Geral e de Componente Específico), também não parecem indicar que a falta de comprometimento seja tão grande como alardeada. Os estudantes com resultado menor que 20 (em uma escala que varia de 0 a 100) representam apenas 0,64% daqueles com resultado válido no ciclo avaliativo atual, como mostra o Gráfico 12.

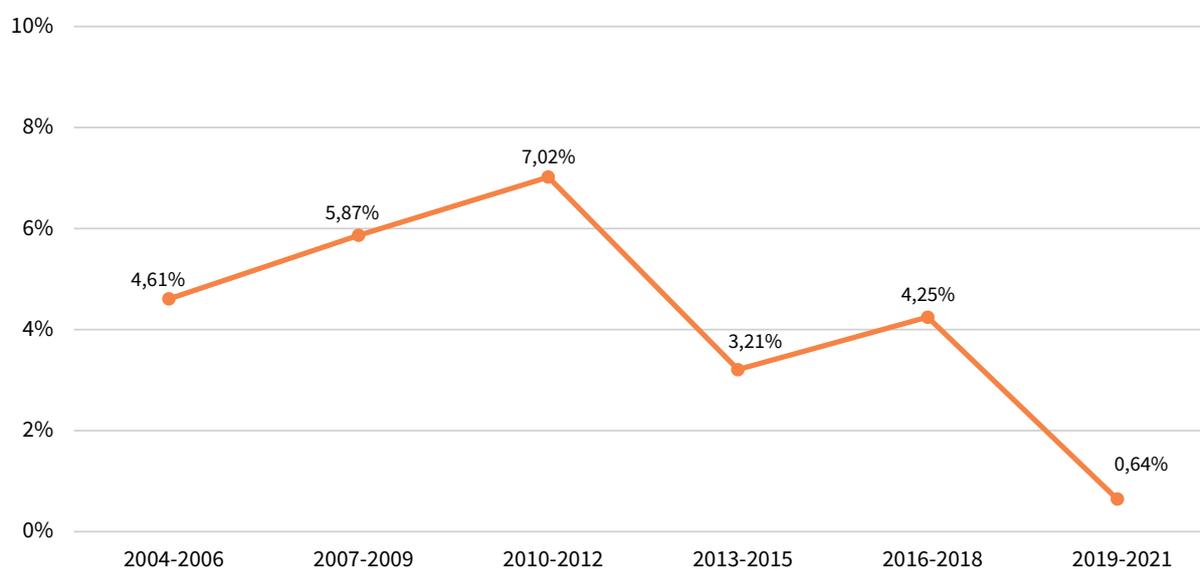


GRÁFICO 12

PORCENTAGEM DE ESTUDANTES COM NOTA GERAL MENOR QUE 20 NOS CICLOS AVALIATIVOS DO ENADE – BRASIL – 2004-2021

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados do Enade (Brasil. Inep, 2022b).

É claro, entretanto, que a preocupação não deixa de ser pertinente e entende-se que merece investigação e propostas de solução, visando ao fortalecimento da validade dos resultados avaliativos.

Esta seção procurou consolidar os principais problemas presentes na forma como o Sinaes é implementado atualmente. A lista não é exaustiva, mas procura dar conta das grandes questões que estão consolidadas entre a comunidade de educação superior e sobre as quais há consenso de que o seu enfrentamento é necessário para a melhoria do Sinaes. Tal enfrentamento, no entanto, depende da produção de conhecimento técnico-científico especializado, sem o qual as soluções para os limites discutidos não podem ser construídas. Uma proposta para lidar com esse desafio é apresentada na próxima seção.

4 O Fluxo das Soluções: uma proposta de agenda de estudos

Esta seção tem como objetivo propor uma agenda de estudos, de caráter prático e objetivo, pois orientada à construção de um fluxo de soluções que permita criar a janela de oportunidades necessária para enfrentar os problemas discutidos na seção anterior. A agenda está organizada em quatro grandes temas: 1) Estudos para caracterizar o sistema de educação superior, as instituições e os cursos; 2) Estudos para tornar o Enade comparável; 3) Estudos para aumentar o comprometimento dos estudantes no Enade; e 4) Estudos sobre quais resultados da avaliação servem às políticas regulatórias e de financiamento.

Sabemos que a construção desse fluxo de soluções depende da complexidade dos problemas e da capacidade de articular os diversos atores envolvidos na política, por isso tanto o tempo de realização dos estudos quanto o tempo da tomada de decisão podem variar bastante. Em função disso, essa divisão, embora trate de temas inter-relacionados, procura uma compartimentalização que favoreça o avanço das pesquisas com certa autonomia, sem que nenhum tema fique totalmente dependente dos demais para o seu desenvolvimento.

4.1 Estudos para caracterizar o sistema de educação superior, as instituições e os cursos

A Lei do Sinaes, em seus artigos 3º e 4º, fornece as bases legais para o entendimento apresentado neste tema, o de que a avaliação deve contribuir para identificar as características das IES e dos cursos e, portanto, também do sistema de educação superior.

Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:
[...]

Art. 4º A avaliação dos cursos de graduação tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica. (Brasil, 2004).

Partindo desse entendimento, propomos que tal caracterização é um caminho para superar a subordinação da avaliação à regulação, o primeiro problema apontado na seção anterior. Para isso, argumentamos que a vinculação da avaliação à regulação não é em si um problema, mesmo porque tal função é prevista legalmente, desde o texto constitucional. A limitação consiste, na verdade, em utilizar os resultados da avaliação exclusivamente como subsídios à regulação, como ocorre no modelo atual do Sinaes. Uma proposta sobre como compatibilizar as diferentes funções do Sinaes é apresentada na Figura 3.

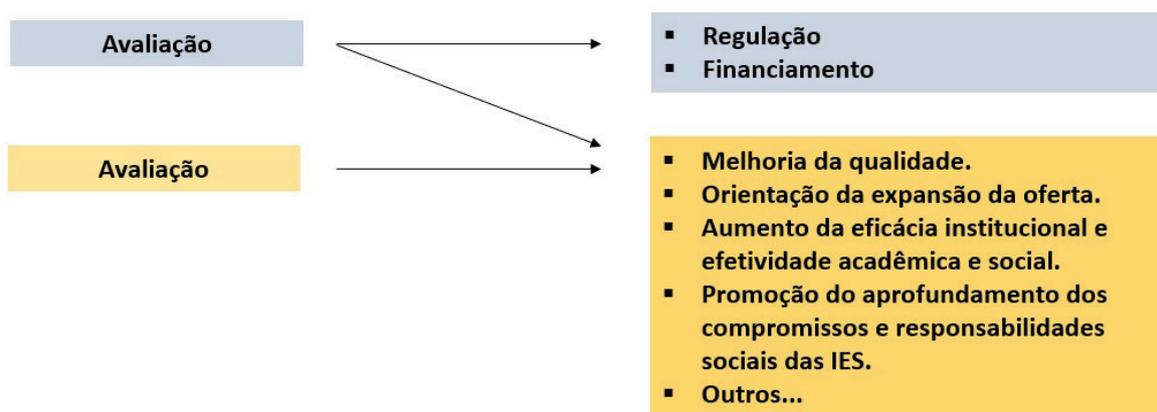


FIGURA 3

PROPOSTA DE COMPATIBILIZAÇÃO DAS FUNÇÕES DA AVALIAÇÃO NO SINAES

Fonte: Elaboração própria.

Nesse modelo, seria necessário explorar um estoque de indicadores que poderiam ser elaborados para cumprir os diversos objetivos do Sinaes, que não necessariamente interessam à regulação e/ou ao financiamento. Falamos em estoque porque, como dito anteriormente, muitos indicadores podem ser construídos a partir das fontes de dados já utilizadas pelo Inep. Isso não impede, no entanto, que outros possam ser pensados com base em novas bases de dados.

Nesse sentido, cabe registrar que a Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes) do Inep já iniciou uma análise das bases de dados disponíveis, que resultou em mais de cem potenciais indicadores de IES e cursos. Esse levantamento preliminar está sendo discutido junto à Conaes para identificação de prioridades, realização de testes estatísticos e desenvolvimento das metodologias de cálculo e fundamentações teóricas.

A proposta da Daes é criar uma cesta de indicadores, a ser apresentada na forma de um painel de BI, que possa ser utilizado de maneira fácil e intuitiva pelos usuários da ferramenta. A utilização de uma cesta de indicadores oferece algumas vantagens na disseminação dos resultados da avaliação. Ao privilegiar a multidimensionalidade do processo avaliativo, ela oferece uma visão mais ampla, que potencializa a compreensão de seus resultados.

Abre-se também a possibilidade de identificação das especificidades e das missões de cada instituição. Ainda que o objetivo seja avaliar a qualidade da educação superior, e não ranquear cursos ou instituições, é preciso reconhecer que, com indicadores agregados e métricas únicas em nível nacional, é difícil transmitir resultados que apontem, por exemplo, que determinada universidade é forte em pesquisa, que uma instituição comunitária possui vários programas relacionados ao desenvolvimento regional, ou que um instituto que oferece cursos superiores de tecnologia tem mais interação com o mercado. Apresentar dados específicos e desagregados sobre o desempenho dos estudantes, o corpo docente ou a infraestrutura de tal curso ou instituição transmite mensagens muito mais claras à sociedade do que indicar que o CPC ou o CC de determinado curso é 2 ou 3.

Pelo menos três grandes públicos devem ser atendidos por essas informações: as próprias instituições e os cursos, que poderão analisar seus indicadores em perspectiva comparada, extrapolando os tradicionais resultados do Enade, CPC e IGC; a sociedade, em especial os estudantes e suas famílias, que poderão orientar a escolha dos cursos desejados, com base em informações sobre a oferta existente e as características dos cursos e das instituições; o Estado e os governos, que poderão formular e implementar suas políticas educacionais com base em evidências diversas e confiáveis.

Nessa perspectiva, estudos que se proponham a produzir novos indicadores para a melhor caracterização das instituições e dos cursos são fundamentais para uma compreensão mais ampla e aprofundada de suas realidades, potencializando o processo de melhoria contínua e os demais objetivos almejados pela Lei do Sinaes. Indicadores que permitam caracterizar o sistema de educação superior brasileiro também são importantes para subsidiar as políticas educacionais, inclusive aquelas destinadas à orientação da oferta. É importante que os estudos reflitam sobre o objetivo do indicador e especifiquem o que ele se propõe a medir, quais dados são utilizados e de que fontes eles provêm, bem como qual deve ser a metodologia de cálculo.

Sabemos que inúmeros indicadores, em especial de insumo e processo, podem ser elaborados com base nos dados coletados no Censo da Educação Superior, nas avaliações *in loco* ou nos questionários do Enade. Existem desafios maiores, no entanto, em duas outras frentes. A primeira é a construção de novos indicadores de resultados, para além do Conceito Enade e do IDD. Pesquisas que ofereçam novas possibilidades de indicadores de resultados, como indicadores de egressos, por exemplo, podem contribuir com esse tema. Prevê-se a possibilidade de cruzamento com bases oficiais que tragam dados relacionados à empregabilidade, bem como a possibilidade de as comissões de avaliação *in loco* verificarem os resultados do acompanhamento dos egressos feito pelas próprias IES.

Segundo, apesar da multiplicidade de instrumentos de coleta de dados educacionais, ainda há informações relacionadas às ações das IES que não estão sendo capturadas pelo Inep em formato utilizável para a produção de indicadores. São exemplos os programas de extensão, as parcerias com empresas ou com universidades estrangeiras e até as informações relacionadas à pesquisa em instituições sem programas de pós-graduação. Nesses e em outros pontos, as Comissões Próprias de Avaliação poderiam fornecer informações relevantes.

Assim, entende-se que a cesta de indicadores poderia ser construída de maneira mais democrática, com informações coletadas pelo Censo da Educação Superior, pelas avaliações *in loco*, pela prova e pelos questionários do estudante e do coordenador de curso do Enade e, também, pelas próprias instituições.

4.2 Estudos para tornar o Enade comparável

Tornar o Enade comparável entre as suas edições é certamente um dos maiores desafios para o aperfeiçoamento do Sinaes, especialmente em decorrência do número de áreas avaliadas. No ciclo avaliativo vigente (2019 a 2022), 85 áreas foram avaliadas por meio do Enade, e a Estratégia 13.2 do PNE, que se encerra em 2024, propõe ampliar a sua cobertura, aumentando o quantitativo de estudantes e de áreas avaliadas pelo exame (Brasil, 2014).

A direção usualmente apontada cita o uso da Teoria de Resposta ao Item (TRI), que implicaria a definição de matrizes de referência estáveis, além da elaboração, da revisão e do pré-teste de itens de todas essas áreas, demandas que envolveriam um número muito superior de docentes de cada área em relação ao utilizado hoje. Lembra-se que algumas das áreas avaliadas no Enade são realmente grandes em nível nacional, para as quais haveria menor dificuldade na encomenda de tantos itens, como Medicina ou Direito. Outras áreas, como Secretariado Executivo ou Tecnologia em Segurança no Trabalho, no entanto, possuem realidades diferentes. A expansão dos cursos na modalidade a distância também tem provocado a diminuição do corpo docente em áreas mais tradicionais, e poderia impactar o uso de tal metodologia. Há, por fim, o desafio de realizar pré-testes para tantas áreas com grupos de estudantes com perfil similar aos critérios de habilitação do Enade, mas que não seriam inscritos nas edições seguintes do exame.

Por isso, estudos que se proponham a encontrar soluções para esse problema são de extrema importância para a política de avaliação da educação superior. Tais estudos devem oferecer respostas à questão da comparabilidade, incluindo a definição dos pontos de corte entre os níveis de desempenho esperados, de modo que se permita superar a padronização referenciada em norma, utilizada no cálculo do Conceito Enade.

Além de muito conhecimento especializado, acreditamos que certa criatividade e inovação serão necessárias para o avanço desse tema, considerando que as investigações devem trazer esclarecimentos sobre questões como:

- Quais são as metodologias possíveis para tornar o Enade comparável? É necessário utilizar a TRI ou há alternativa tecnicamente e economicamente mais viável? A definição de critérios mínimos por comissões de professores, conforme indicado pelo § 8º do art. 5º da Lei do Sinaes e a exemplo do proposto pelo método Angoff, é uma saída que permite a aplicação de provas comparáveis referenciadas a critério?
- Quais são as condições exigidas para cada metodologia? É necessário ampliar o número de questões da prova ou modificar a divisão entre prova de formação geral e prova de conhecimentos específicos? Qual a quantidade de itens necessária? É preciso pré-testagem dos itens? O que fazer em relação às questões discursivas?

- Há possibilidades de diminuição do número de áreas avaliadas? Cabe a concentração das áreas avaliadas atualmente (rótulos) em um nível maior de agregação da Cine, de modo a diminuir o número de matrizes e provas necessárias sem que se fuja das competências, das habilidades e dos conteúdos previstos em cada Diretriz Curricular Nacional?
- As metodologias são capazes de tornar as edições já aplicadas do Enade comparáveis ou se destinam exclusivamente às futuras aplicações do exame?
- Quais as vantagens e desvantagens das metodologias em perspectiva comparada?

As pesquisas relacionadas a esse tema devem ainda levar em consideração as DCN existentes, suas possibilidades, limitações e/ou necessidades de ajustes para a construção das matrizes de referência por área. Dada a complexidade do assunto, recomendamos que os grupos de pesquisa interessados nesse tema promovam parcerias interinstitucionais, de modo a juntar esforços e tornar seus recursos de pesquisa eficientes. A interlocução com a Daes/Inep e com o CNE também são fundamentais para alinhar possibilidades e expectativas.

4.3 Estudos para aumentar o comprometimento dos estudantes no Enade

Aumentar o comprometimento dos estudantes com a prova do Enade também é um desafio para o qual não há soluções fáceis. Do ponto de vista técnico-legal, o Inep tem se empenhado para garantir que os estudantes que preenchem os requisitos de habilitação façam o exame, o que lhes garante a regularidade. Como o Enade é um componente curricular obrigatório, nos termos do § 5º do art. 5º da Lei do Sinaes, ter essa regularidade interessa aos estudantes, pois a irregularidade retarda os processos de colação de grau e emissão de diploma, por conta da ausência de integralização de componente curricular.

Contudo, mais do que garantir a participação no exame, o que se deseja é que essa participação seja qualificada, de modo a capturar da maneira mais fidedigna possível o aprendizado alcançado pelos estudantes ao longo de sua formação. Nesse sentido, outras iniciativas por parte do Inep e do MEC têm sido planejadas e/ou executadas, como o aumento do tempo mínimo de permanência na prova e as ações de divulgação da importância do exame. Desde 2018, por exemplo, propagandas sobre o Enade têm sido veiculadas no rádio e na televisão. Entende-se que a popularização do exame pode torná-lo mais forte e, assim, estimular a conscientização dos estudantes sobre a importância da avaliação para a qualidade do sistema de educação superior brasileiro, o que interessa a todos.

A Lei do Sinaes, no entanto, permite mais. O § 10 do art. 5º prevê a possibilidade de concessão de estímulos aos estudantes de melhor desempenho no exame, na forma de bolsa de estudos, auxílios ou outras distinções. Entendemos que ações nesse sentido podem ser desenvolvidas e colocadas em prática. As próprias IES têm adotado estratégias diversas de premiação dos estudantes de melhor desempenho, ao longo dos anos. Assim, considerando que ainda há possibilidades a serem exploradas, estudos nessa área podem contribuir para responder questões como:

- Que estímulos podem ser mais efetivos para o aumento do comprometimento dos estudantes na realização do Enade?
- Qual a efetividade dos estímulos já adotados pelas IES? Há casos de sucesso que poderiam servir de referência?

- Há necessidade de adoção de estratégias distintas, conforme as especificidades das IES e dos cursos? Quais? Como se dá essa relação?
- Há necessidade de adoção de estratégias distintas, conforme as características socioeconômicas dos estudantes. Quais? Como se dá essa relação?

Interessados em estudos desse tema devem levar em consideração que o Enade é feito com o objetivo de avaliar os cursos com base no desempenho dos estudantes, e não os estudantes em si. Dentro do arcabouço normativo do Sinaes, esse objetivo fica subentendido em vários trechos da Lei, como no § 1º do art. 1º, que não lista a avaliação de indivíduos entre as finalidades do sistema, cujo foco está claramente nas IES; nos § 2º e 3º do art. 5º, que possibilitam a seleção amostral de estudantes e definem um calendário trienal de avaliação, fatos que apontam para a indicação de que as provas não serão aplicadas a todos os estudantes; e, principalmente, no § 9º do art. 5º, que veda a identificação nominal dos resultados dos estudantes.

Nesse sentido, considerando que o objetivo do exame não está focado no indivíduo (não se trata de um exame de certificação de competências ou de habilitação profissional), qualquer proposta apresentada precisa levar em conta algumas características atualmente existentes: primeiro, o Enade não é aplicado a todos os estudantes concluintes de todos os cursos anualmente, ou seja, nem todos os estudantes que se formam no Brasil são submetidos ao exame; segundo, os resultados do Enade ainda não são comparáveis entre as suas edições; e terceiro, os resultados levam aproximadamente nove meses após a aplicação das provas para serem divulgados. Isso não impede o estudo e desenvolvimento de qualquer proposta, mas exige atenção sobre como essas questões precisam ser enfrentadas, caso necessário.

Feitas essas considerações, entendemos que estudos nessa área serão de grande importância para o aperfeiçoamento do Sinaes, pois contribuirão para encontrar um ponto de equilíbrio, no qual os estudantes encontrem estímulos efetivos para participar do Enade da maneira mais consciente e comprometida possível, sem que sofram qualquer tipo de sanção por eventual baixo desempenho.

4.4 Estudos sobre quais resultados da avaliação servem às políticas regulatórias e de financiamento

Desde a sua criação, os resultados do Sinaes têm servido de subsídios à regulação/supervisão. Os indicadores produzidos também servem de critério para que os cursos e as IES sejam elegíveis ao Programa Universidade para Todos (Prouni) e ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), além de serem utilizados pelo Ministério da Educação para orientação da distribuição orçamentária para as IES públicas.

Para isso, os diversos instrumentos do Sinaes (autoavaliação, avaliações externas, exame de larga escala e indicadores de qualidade) são combinados, de modo a orientar as diversas etapas do processo de entrada e permanência das IES e dos cursos no sistema de educação superior brasileiro (ver resumo na Figura 2). Na seção anterior, os problemas relacionados aos indicadores e à forma como eles são combinados foram especificados.

Assim, o desafio dos pesquisadores interessados nesse tema consiste em estudar possibilidades de combinar, de maneira coerente, os diversos instrumentos da política, de modo a gerar resultados que orientem, da maneira mais efetiva possível, as políticas regulatórias e de financiamento.

Levando em consideração a Lei do Sinaes, o panorama atual da educação superior e os problemas existentes no modelo de avaliação vigente, as investigações a respeito desse tema podem ajudar a responder questões como:

- Quais devem ser os critérios mínimos para instituições e cursos entrarem e/ou permanecerem no sistema de educação superior no Brasil?
- Esses critérios são distintos para diferentes tipos de instituições e cursos? A diferenciação necessária deve ser por categoria administrativa, organização acadêmica, grau acadêmico, modalidade de ensino? Considerando-se o crescimento e a atual magnitude dos cursos na modalidade a distância, é fundamental compreender os critérios a serem considerados em sua avaliação.
- Que indicadores devem ser considerados no processo de reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos, de modo a manter uma coerência com a avaliação *in loco* feita para o ato autorizativo?
- Todos os atos autorizativos de instituições não universitárias precisam exigir, necessariamente, visita prévia ou outros indicadores poderiam ser utilizados para subsidiar o processo regulatório?
- Que indicadores devem ser considerados no processo de credenciamento das IES, de modo a manter uma coerência com a avaliação *in loco* feita para o credenciamento?
- Quais as vantagens e desvantagens de se adotar indicadores simples em lugar de indicadores compostos, como o CPC e o IGC, para fins de regulação e supervisão?
- Como combinar os indicadores decorrentes do Enade (Conceito Enade e IDD) com os indicadores de insumo e processo propostos para fins de regulação e supervisão, de modo que eles operem juntos para atingir os objetivos almejados? Por exemplo: se um curso mantém todos os critérios exigidos para a sua autorização, mas seus alunos têm um desempenho ruim no Enade, como esse curso deve ser tratado? E no caso inverso, se os alunos tiverem desempenho satisfatório no Enade, mas o curso não estiver mantendo as condições mínimas exigidas na autorização, qual o tratamento devido?
- Que indicadores são mais adequados para habilitar uma instituição a aderir ao Prouni e ao Fies? E para orientar a distribuição orçamentária das IES públicas?

Considerando-se que os indicadores propostos não devem ser padronizados com referência à norma, é importante que, para cada indicador elaborado, seja estabelecido como distribuir seus valores em cinco faixas. Cabe reforçar que essa distribuição pode ser distinta para diferentes tipos de IES e/ou cursos (diferentes réguas), ou calculadas de maneira semelhante, porém com exigências regulatórias diferenciadas. É necessário ainda que os insumos para o cálculo dos indicadores estejam disponíveis nas bases de dados existentes ou possam ser coletados por meio de ajustes nesses instrumentos.

Por fim, entendemos que, naturalmente, a tomada de decisões em relação a qualquer mudança no modelo vigente envolve o MEC, em especial, a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), a Secretaria de Educação Superior (Sesu), a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), a Conaes, o CNE e o Inep, ouvidas as instituições de educação superior e outras partes interessadas. A capacidade operacional desses órgãos é um limite que deve ser considerado para a implementação de qualquer mudança nas políticas de avaliação e regulação da educação superior. Acreditamos, porém, que especialistas no tema podem ajudar a explorar cenários possíveis, trazendo conhecimento e evidências ao debate, que podem subsidiar e mesmo, influenciar, a tomada de decisões dos agentes do Estado.

Conclusão

Este texto teve como finalidade contribuir com o debate sobre a necessidade de se fazer aperfeiçoamentos no Sinaes. Para isso, defendemos a proposta de um redesenho da política de avaliação da educação superior, sem, necessariamente, ter que reformular a Lei nº 10.861/2004.

Para contextualizar o debate, utilizamos o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon, como um instrumento de análise do contexto técnico e político atual. Com base no modelo, ressaltamos a importância de se fortalecer o diagnóstico dos problemas e dos limites identificados no Sinaes e de sua gravidade frente à nova realidade da educação superior brasileira, bem como de avançar na construção de soluções para o enfrentamento desses problemas. Defendemos que, a partir da atuação de todos os interessados em modificar a política, como empreendedores do Sinaes, será possível criar a janela de oportunidade necessária para que as devidas mudanças na avaliação da educação superior possam ser feitas nos próximos anos.

Com base nesse entendimento e na construção de um breve panorama das mudanças ocorridas no sistema de educação superior brasileiro, no período de 2003 a 2021, apresentamos um diagnóstico com 12 grandes problemas existentes no Sinaes e uma proposta de agenda de estudos, para gerar soluções para os problemas delineados. A proposta foi organizada em quatro temas estruturantes, que apontam a necessidade de estudos para caracterizar o sistema de educação superior, as instituições e os cursos; estudos para tornar o Enade comparável; estudos para identificar meios de ampliar o comprometimento dos estudantes com o Enade; e estudos sobre quais resultados da avaliação servem às políticas regulatórias e de financiamento.

Assim, convidamos os pesquisadores da área a se engajarem em torno desse projeto, acreditando que a nossa ação pode contribuir para gerar a janela de oportunidade que precisamos para mudar o Sinaes. Felizmente, contamos com uma comunidade de pesquisadores especializados em avaliação da educação superior no Brasil extremamente qualificada e atuante, que pode contribuir com o desenvolvimento do fluxo de soluções, conforme proposto por Kingdon. Acreditamos que esse desenvolvimento permitirá visualizar com mais clareza quais são as alternativas viáveis à superação de problemas e as limitações persistentes do Sinaes, que precisam ser resolvidas.

Esperamos que a concretização dessa agenda, por pesquisadores especializados nas áreas envolvidas, produza resultados concretos, ou seja, evidências necessárias que possam iluminar os tomadores de decisão, na direção de um redesenho mais coerente e efetivo do Sinaes.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, C. W. Comparative policy analysis: the design of measures. *Comparative Politics*, New York, v. 4, n. 1, p. 117-131, Oct.1971.

BARREYRO, G. B. De exames, rankings e mídia. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 863-868, nov. 2008.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. “Sinaes” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, p. 955-977, out. 2006.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do Paru, CNRES, Geres e Paiub. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Medida Provisória nº 147, de 15 de dezembro de 2003. Institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior e dispõe sobre a avaliação do ensino superior. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 2003. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 abr. 2004. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 dez. 2017. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Lei nº 14.375, de 21 de junho de 2022. Altera as Leis nºs 10.260, de 12 de julho de 2001, 10.522, de 19 de julho de 2002, e 12.087, de 11 de novembro de 2009, para estabelecer os requisitos e as condições para realização das transações resolutivas de litígio relativas à cobrança de créditos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, para estabelecer a possibilidade de avaliação in loco na modalidade virtual das instituições de ensino superior e de seus cursos de graduação, a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, para aperfeiçoar os mecanismos de transação de dívidas, e a Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.530, de 7 de dezembro de 2017, 13.682, de 19 de junho de 2018, 13.874, de 20 de setembro de 2019, e 14.024, de 9 de julho de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 2022. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Outros documentos: notas técnicas [de Cálculo do Conceito Preliminar de Curso (CPC)]*. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior/outros-documentos>>. Acesso em: 03 out. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília, DF: Inep, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2020*. Brasília, DF: Inep, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Apresentação da Coletiva de Imprensa, Censo da Educação Superior (CES) 2021*. Brasília, DF: Inep, 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior (CES): microdados*. Brasília, DF, 2022a. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Enade: microdados*. Brasília, DF, 2022b. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/enade>>. Acesso em: 21 set. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2022*. Brasília, DF: Inep, 2022c.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sistema Enade*. Brasília, DF: Inep, 2022d.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes): bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior*. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/sinaes.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior: Cadastro e-MEC*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <<https://emec.mec.gov.br/emec/nova>>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Processo TC nº 010.471/2017-0: Acórdão nº 1175, de 23 de maio de 2018*. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2303716%22>> Acesso em: 01 dez. 2022.

BRITO, M. R. F. O Sinaes e o Enade: da concepção à implantação. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 841-850, nov. 2008.

CAPANO, G. Policy design spaces in reforming governance in higher education: the dynamics in Italy and the Netherlands. *Higher Education*, [S. l.], v. 75, n. 4, p. 675-694, Apr. 2018.

CAPANO, G.; HOWLETT, M. Causal logics and mechanisms in policy design: how and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design. *Public Policy and Administration*, [S. l.], v. 36, n. 2, p. 141-162, 2021.

CORBUCCI, P. R.; KUBOTA, L. C.; MEIRA, A. P. B. Evolução da educação superior privada no Brasil: da reforma universitária de 1968 à década de 2010. *Radar*, [S. l.], v. 46, p. 7-12, ago. 2016.

DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez, 2003.

DIAS SOBRINHO, J. Qualidade, avaliação: do Sinaes a índices. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao Sinaes. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

FALLEIROS, A. E. S.; PIMENTA, M. L.; VALADÃO JÚNIOR, V. M. O significado da autoavaliação institucional na perspectiva de técnicos-administrativos de uma universidade pública. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, v. 21, n. 2, p. 593-618, jul. 2016.

FELDMANN, T.; SOUZA, O. A governamentalidade e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – Enade. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, v. 21, n. 3, p. 1017-1032, nov. 2016.

FÉLIX, G. T.; FURTADO, D. B. V. Autoavaliação institucional e (in) cultura de participação na universidade. *Holos*, Natal, v. 1, n. 32, p. 69-80, fev. 2016.

GIOLO, J. “Sinaes” intermitentes. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 851-856, nov. 2008.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. (Ed.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília, DF: Ipea, 2014. p. 15-28.

GONTIJO, E. D. et al. Cursos de graduação em Medicina: uma análise a partir do Sinaes. *Revista Brasileira de Educação Médica*, Brasília, DF, v. 35, n. 2, p. 209-218, jun. 2011.

HAQUE, M. S. et al. Building administrative capacity for development: limits and prospects. *International Review of Administrative Sciences*, [S. l.], v. 87, n. 2, p. 211-219, 2021.

HERWEG, N.; ZAHARIADIS, N.; ZOHLNHÖFER, R. The multiple streams framework: foundations, refinements, and empirical applications. In: WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. 4 ed. New York: Routledge, 2018, p. 17-53.

HOWLETT, M. Policy design: what, who, how and why? In: HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; LE GALES, P. (Ed.). *L'instrumentation et ses effets*. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 281-315.

HOWLETT, M.; LEJANO, R. P. Tales from the Crypt: the rise and fall (and Rebirth?) of policy design. *Administration & Society*, [S. l.], v. 45, n. 3, p. 357-381, Oct. 2012.

HOWLETT, M.; RAYNER, J. Design principles for policy mixes: cohesion and coherence in ‘New Governance Arrangements’. *Policy and Society*, [S. l.], v. 26, n. 4, p. 1-18, 2007.

HOWLETT, M.; RAYNER, J. Patching vs. packaging in policy formulation: assessing policy portfolio design. *Politics and Governance*, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 170-182, Oct. 2013.

JENKINS-SMITH, H. C. et al. The advocacy coalition framework: an overview of the research program. In: WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. 4 ed. New York: Routledge, 2018, p. 135-171.

KERN, F.; HOWLETT, M. Implementing transition management as policy reforms: a case study of the Dutch energy sector. *Policy Sciences*, [S. l.], v. 42, p. 391-408, 2009.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. Harlow, England: Pearson, 2014.

MA, J. F. *Coalizões e aprendizado na dinâmica institucional das políticas públicas: uma análise da política de avaliação da educação superior no Brasil de 2003 a 2015*. 2022. 206 f. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (Face), Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Ed.). *Explaining institutional change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 1-37.

MARTINS, J. C.; RIBEIRO, J. L. L. S. A participação dos servidores técnico-administrativos na avaliação institucional: o que dizem os relatórios autoavaliação institucional. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, v. 23, n. 2, p. 509-530, out. 2018.

OLIVEIRA, E. T.; PICONEZ, S. C. B. Avaliação da educação superior nas modalidades presencial e a distância: análises com base no Conceito Preliminar de Cursos (CPC). *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, v. 22, n. 3, p. 833-851, nov. 2017.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Rethinking quality assurance for higher education in Brazil*. Paris, 2018. Disponível em: <<https://www.oecd.org/brazil/rethinking-quality-assurance-for-higher-education-in-brazil-9789264309050-en.htm#:~:text=Rethinking%20Quality%20Assurance%20for%20Higher%20Education%20in%20Brazil,Brazil%2C%20which%20cater%20to%20over%2070%25%20of%20students.>>. Acesso em: 03 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). Institute for Statistics (UIS). *Gross enrolment ratio by level of education*. 2020. Disponível em: <<http://data.uis.unesco.org/>>. Acesso em 29 nov. 2022.

POLIDORI, M. M. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: Provão, Sinaes, IDD, CPC, IGC e... outros índices. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, v. 14, n. 2, p. 439-452, jul. 2009.

ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: “Provão II” ou a reedição de velhas práticas? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 114, p. 21-38, jan./mar. 2011.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007, p. 189-220.

SOUSA, J. V.; SEIFFERT, O. M. L. B.; FERNANDES, I. R. Acesso e expansão de cursos de graduação de alta qualidade no Brasil: outros indicadores de qualidade para a educação superior. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 19-47, out./dez. 2016.

VERHINE, R. E. Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do Sinaes. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, v. 20, n. 3, p. 603-619, nov. 2015.

