ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Nascimento, Paulo A. Meyer M.

Working Paper

Avaliação dos cursos de graduação no Brasil: Considerações sobre o sinaes e seu futuro

Texto para Discussão, No. 2718

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Nascimento, Paulo A. Meyer M. (2021) : Avaliação dos cursos de graduação no Brasil: Considerações sobre o sinaes e seu futuro, Texto para Discussão, No. 2718, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, https://doi.org/10.38116/td2718

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/261033

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2718

AVALIAÇÃO DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES SOBRE O SINAES E SEU FUTURO

PAULO MEYER NASCIMENTO

ipea

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2718

Rio de Janeiro, dezembro de 2021

AVALIAÇÃO DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES SOBRE O SINAES E SEU FUTURO[1]

PAULO MEYER NASCIMENTO[2]

1. O autor agradece os comentários e sugestões de Adriana Almeida Sales de Melo, de Remi Castioni, de Robert Evan Verhine, de Simon Schwartzman e de dois pareceristas anônimos. Tanto as opiniões expressas neste trabalho quanto os erros e as omissões porventura remanescentes são de total e exclusiva responsabilidade do autor. Nem as instituições com as quais tem vínculo, nem as pessoas que leram e comentaram versões prévias têm qualquer responsabilidade sobre o conteúdo deste trabalho.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea; e professor do curso de graduação em administração pública da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getulio Vargas (FGV EPPG). *E-mail*: <paulo.nascimento@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
CARLOS VON DOELLINGER

Diretor de Desenvolvimento Institucional
MANOEL RODRIGUES JUNIOR

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
FLÁVIA DE HOLANDA SCHMIDT

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
JOSÉ RONALDO DE CASTRO SOUZA JÚNIOR

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
NILO LUIZ SACCARO JÚNIOR

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
ANDRÉ TORTATO RAUEN

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
LENITA MARIA TURCHI

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
ANDRÉ REIS DINIZ

OUVIDORIA: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2021

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: I21; I23; I28.
DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2718

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....6

2 ANÁLISE CRÍTICA DOS INDICADORES DO SINAES 10

3 EM DIREÇÃO A UM SINAES 2.0: CAMINHOS PARA REFORMA.....14

4 OUTRAS PERSPECTIVAS PROMISSORAS PARA UMA AGENDA DE PESQUISAS EM POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR.....22

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 24

REFERÊNCIAS.....27

SINOPSE

Desde 2004, a regulação e a supervisão do sistema federal de educação superior brasileiro assentam-se nos resultados de um complexo mecanismo de avaliação chamado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Três são seus componentes: a avaliação do desempenho discente, a avaliação dos cursos e a avaliação das instituições de ensino. Este trabalho faz uma análise crítica dos indicadores de qualidade que norteiam o processo de avaliação do Sinaes e que repercutem nos processos de regulação e supervisão. A partir dessa análise, propõem-se reformas focalizadas no componente de avaliação de cursos, com vistas a torná-lo mais completo, mais simples de compreender, mais barato e mais afeito às tendências contemporâneas, tanto para assegurar qualidade quanto para estabelecer critérios regulatórios, como ainda para fomentar inclusão e diversidade ou simplesmente prover à sociedade informações relevantes sobre o sistema de educação superior. A principal recomendação passa pela descontinuidade do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), instrumento-chave na configuração vigente do Sinaes, e pela substituição dos seus atuais indicadores de qualidade por um conjunto de indicadores baseados essencialmente em informações extraíveis de registros administrativos existentes no Brasil. Os indicadores apresentados são meramente exemplificativos, mas buscam alcançar quatro dimensões: eficiência, eficácia, efetividade e diversidade e inclusão. Sem desmerecer sua importância para a regulação da educação superior brasileira e para a consolidação, no país, de uma cultura de avaliação, argumenta-se que, na melhor das hipóteses, a contribuição trazida pelo Sinaes já se mostra insuficiente, sua reformulação se faz necessária e um novo sistema de avaliação mais avançado, barato e eficaz é possível.

Palavras-chave: educação superior; avaliação em larga escala; regulação; Brasil; Sinaes; indicadores; registros administrativos.

ABSTRACT

Since 2004, a complex high-stake assessment of the federal higher education system has been in operation in Brazil. Established by law, the National Higher Education Assessment System (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes) consists of three components: the evaluation of student performance, the evaluation of programmes and the evaluation of educational institutions. This work makes a critical analysis of the quality indicators that guide such evaluation processes and regulate the accreditation of higher education providers and programmes. Based on this analysis, reforms are proposed focused on the programme evaluation component. The immediate objective is to make it more complete, simpler to understand, cheaper to run and more suited to contemporary trends. The ultimate goal can be either to ensure quality or to establish regulatory criteria – or both. The proposed reforms can also help mapping trends on inclusion and diversity on campuses, in addition to provide society with relevant information about the higher education system. The main recommendation is the discontinuation of the National Student Performance Examination (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade), and the replacement of the quality indicators currently based fundamentally on Enade results by a set of indicators based essentially on information extractable from administrative records existing in Brazil. The indicators presented are merely illustrative, but seek to cover four dimensions: efficiency, efficacy, effectiveness, and equity. It is argued that, at best, contributions made in the past by Sinaes are already insufficient to assess the federal higher education system. Restructuring it is necessary and a new evaluation system that is more advanced, cheaper, and effective can be designed to adequately replace Sinaes.

Keywords: higher education; large-scale assessment; regulation; Brazil; Sinaes; indicators; administrative records.

1 INTRODUÇÃO

Nas páginas finais de seu livro *O Jogo dos Rankings*, a pesquisadora brasileira Sabine Righetti lança algumas reflexões confluentes às preocupações que motivaram este trabalho. Eis o que questiona Righetti (2019, p. 143):

> uma instituição que produz muitos e bons *papers* (amplamente citados por outros cientistas) são as mesmas em que os alunos têm o melhor ensino na sala de aula? O melhor professor é aquele que mais publica artigos científicos? É aquele que tem mais prêmios? Ou aquele cujos alunos formados têm um índice maior de impacto, de liderança e de empregabilidade? As instituições de ensino superior tendem a ficar cada vez mais parecidas como resultado das avaliações? Ou futuras universidades passarão a se destacar justamente por serem diferentes da massa?

Respostas definitivas a perguntas dessa natureza certamente não há, como a própria autora citada conclui. Suas pesquisas discutem essas questões ao analisar as cada vez mais numerosas listagens que, por meio de parâmetros diversos, ranqueiam instituições de educação superior.[1] São, todavia, questões centrais também quando a avaliação é conduzida pelo Estado e tem desdobramentos regulatórios.

No Brasil, tanto a graduação quanto a pós-graduação são objeto de avaliação conduzida pelo Estado e com efeitos regulatórios. No limite, cursos e programas podem vir a ser descontinuados quando sistematicamente apresentam resultados considerados insatisfatórios nas avaliações. Na outra ponta, cursos, programas e instituições bem posicionados nesses processos ganham maior apelo na prospecção de novos estudantes, tendem a ser percebidos de maneira positiva por potenciais empregadores de egressos do sistema de ensino e captam recursos com mais facilidade. Portanto, tanto em nível de graduação quanto em nível de pós-graduação, estamos a falar, no caso do Brasil, de sistemas de avaliação de alto impacto (*high-stake assessments*).

A avaliação da pós-graduação é mais antiga e consolidada. É conduzida desde 1980 pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), órgão vinculado ao Mi-

1. A própria Righetti (2019) estima existir algo em torno de duas dezenas de listagens internacionais e seis dezenas de listagens periodicamente divulgadas em cerca de quarenta países com o intuito de ranquear instituições de educação superior.

nistério da Educação (MEC).[2] Barbosa (2019) apresenta as características gerais da avaliação da pós-graduação no Brasil e aborda a fundo as recentes discussões que poderão vir a modificar substancialmente a maneira como a Capes a conduz. Neste trabalho, a discussão se centrará na avaliação dos cursos de graduação. Sua condução é feita por outro órgão vinculado ao MEC, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), sob a coordenação e supervisão da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes).[3]

Discutir a avaliação dos cursos de graduação no Brasil significa colocar em perspectiva o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Instituído por lei em 2004, o Sinaes foi criado para funcionar como um processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes. Embora sua denominação faça menção à educação superior como um todo, ficam completamente de fora do alcance desse sistema os cursos sequenciais e os cursos de extensão, que também integram o escopo do que a legislação brasileira entende por educação superior, e seus indicadores têm pouco significado para a avaliação da educação à distância. Ademais, como no Brasil estados e municípios são Unidades Federativas autônomas, ficam também de fora do Sinaes as instituições de ensino mantidas por entidades vinculadas a tais entes da Federação, para as quais os instrumentos de avaliação aqui discutidos são de participação voluntária e não costumam trazer repercussão de caráter regulatório. O Sinaes é obrigatório, portanto, somente para o sistema federal de educação superior, que compreende as instituições mantidas pela União e as instituições mantidas pela iniciativa privada.

Na prática, o Sinaes produz impactos regulatórios quase que exclusivamente para o segmento privado, para o qual os processos de reconhecimento e de renovação do reconhecimento de cursos e de instituições são periódicos. Mesmo para as instituições federais de educação superior o efeito prático, em termos regulatórios, é pequeno, dado que, em regra, são criadas por lei e não dependem dos processos de regulação e de supervisão para permanecerem em funcionamento. No entanto, o fato de concentrar seus efeitos regulatórios no segmento privado não diminui a importância do Sinaes, haja vista a dominância de cursos privados na oferta de graduação no Brasil. Em 2019, último ano em que tais dados estavam disponíveis quando

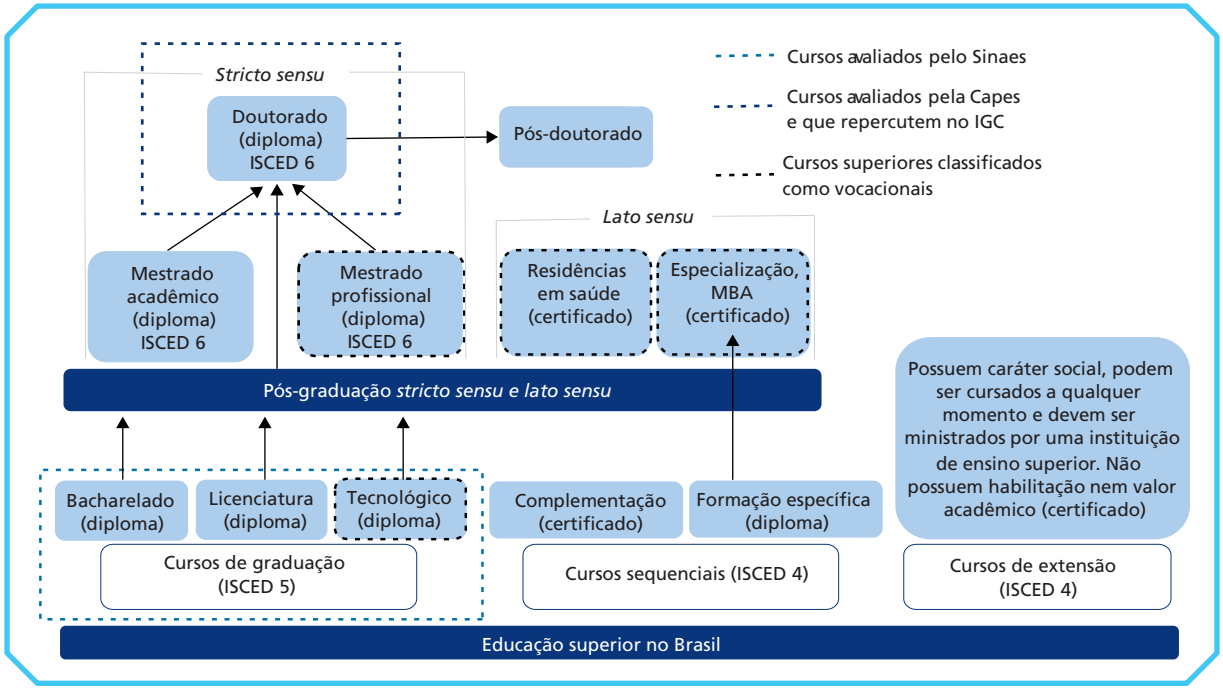
2. A Capes ficou responsável por avaliar os programas de pós-graduação brasileiros em 1976, mas só veio a instalar seu sistema nacional de avaliação, nos moldes que existem até hoje, em 1980. Ver o relato dessa experiência em Castro (2006) e ver também Balbachevsky (2005). Para uma análise crítica do modelo, ver Gatti *et al*. (2003).

3. A Conaes é um órgão colegiado formado por representantes do Inep, da Capes, do MEC, das instituições de educação superior e por docentes e discentes do ensino superior, além de alguns especialistas. Disponível em: <https://bit.ly/3x9s87F>.

este texto foi concluído, o setor privado era responsável por 76% do total de matrículas em cursos de graduação (Brasil, 2020a).

Ressalte-se ainda que o Sinaes é um processo completamente autônomo ao da avaliação da pós-graduação. Apenas um dos seus indicadores tangencia a avaliação da pós-graduação, o IGC, supostamente uma medida de qualidade das instituições de ensino que nasce de uma média ponderada de medidas da qualidade dos cursos de graduação e de pós-graduação. A figura 1 ilustra os variados tipos de curso que compõem o sistema de educação superior no Brasil e realça os que estão ao alcance do Sinaes e da avaliação da Capes.

FIGURA 1
Estrutura de percursos acadêmicos da educação superior no Brasil e escopo dos processos de avaliação da Capes e do Sinaes



Fonte: Gusso e Nascimento (2014).
Elaboração do autor.
Obs.: 1. Mais informações acerca da Classificação Internacional Normalizada da Educação (International Standard Classification of Education – ISCED) estão disponíveis em: <http://uis.unesco.org/en/topic/international-standard-classification-education-isced>. Acesso em: 8 jun. 2021.
2. IGC – Índice Geral de Cursos; e MBA – Master in Business Administration.

Em sua origem, o Sinaes partiu da experiência com um programa de avaliação institucional que existiu entre 1993 e 1995, denominado Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub). Adornou-se essa experiência com elementos dos processos de avaliação

da Capes e de outros programas e iniciativas que pulularam no cenário da política de educação superior no Brasil antes e depois do próprio Paiub.[4] Indo além, o Sinaes exige obrigatoriamente a adesão a processos avaliativos para as instituições reguladas por normas federais. No Paiub, a adesão era sempre voluntária (Ristoff e Giolo, 2006). Nesse aspecto, o Sinaes aproxima-se mais do ENC,[5] seu predecessor imediato, no qual era exigida participação compulsória dos estudantes – o que levava, por conseguinte, à participação compulsória das instituições avaliadas, como destaca Gomes (2003). Sob a égide do Sinaes, as instituições federais e privadas de educação superior do país necessariamente precisam observar critérios nacionais para avaliação institucional, avaliação de cursos de graduação e avaliação de desempenho de estudantes. É nesses processos avaliativos que se assenta o sistema de regulação da educação superior.

A vinculação direta entre o processo avaliativo e o processo regulatório advém da própria Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996. A primeira condiciona à aferição de qualidade pelo poder público o reconhecimento de cursos e de instituições de ensino mantidos pela iniciativa privada. A segunda atribui à União a prerrogativa de autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar cursos e instituições de educação superior, sejam suas mantenedoras subordinadas à União ou a entidades privadas. Já entre instituições públicas de ensino mantidas por estados ou por municípios, tanto a participação em avaliações nacionais quanto o uso dos resultados dessas avaliações para fins regulatórios dependem do grau de adesão de suas respectivas Unidades Federativas à política nacional.

É nesse arcabouço legal que se insere o Sinaes. Na concepção original, o seu elemento central seria a avaliação institucional, com uma vertente de avaliação interna[6] e uma vertente de avaliação externa (Verhine, 2010). Este texto não entrará nos meandros dessas ramificações da avaliação institucional. Seu escopo atém-se aos indicadores de qualidade que norteiam o processo de avaliação como um todo e que repercutem nos processos de regulação. Finda esta introdução, uma análise crítica desses indicadores é objeto da seção 2. A seção 3 explora possíveis caminhos para uma reestruturação substancial de tais indicadores, o que implicaria modificar a própria lei que criou o Sinaes. Por sua vez, a seção 4 aponta outros temas para discussão futura. A seção 5, por fim, tece as considerações finais.

4. Alguns exemplos desses programas e políticas são o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru), criado em 1983, o Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (Geres), instituído em 1985, e o Exame Nacional de Cursos (ENC), implantado em 1995.

5. Coloquialmente denominado "provão".

6. Especificamente sobre o elemento de avaliação interna, ver Melo (2021).

2 ANÁLISE CRÍTICA DOS INDICADORES DO SINAES

Como visto na seção anterior, o Sinaes é um complexo sistema de avaliação cujos resultados têm implicação regulatória, inclusive para o reconhecimento de cursos e de instituições de ensino. Seus principais instrumentos são assim resumidos por Griboski (2012, p. 182):

> tudo se inicia com a avaliação do estudante (Enade), que possibilita o cálculo dos insumos para compor o Conceito Preliminar de Curso (CPC). Com a média dos CPCs, realiza-se o cálculo do indicador de qualidade da instituição (IGC) e, em seguida, realizam-se as avaliações *in loco*, que podem ou não confirmar os resultados alcançados na avaliação e dar uma visão plena do padrão de qualidade da oferta da educação superior. Trata-se de um ciclo *avaliativo* que permite ao avaliador e ao avaliado traçarem rumos, metas e inovação na busca da qualidade.[7]

O ciclo avaliativo que Griboski (2012) resume no trecho supracitado engloba três dimensões: avaliação do desempenho de estudantes, avaliação dos cursos e avaliação das instituições de ensino. O componente de desempenho estudantil parte dos resultados aferidos em uma prova, que recebe a alcunha de Enade.[8] O desempenho de estudantes no Enade junta-se a uma medida relativa do valor agregado pelo curso a seus estudantes,[9] a informações sobre titulação e regime

7. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade).

8. Como ressalta Griboski (2012), é pelo Enade que cada ciclo avaliativo se inicia. O exame avalia o desempenho de estudantes como parte da avaliação de cursos – seu objetivo não é avaliar discentes individualmente. O Enade acontece todo ano, mas cada área tem seus concluintes avaliados apenas a cada três anos. Gera-se, a partir das notas dos estudantes na prova, o Conceito Enade, indicador que segue distribuição normal para alocar os cursos avaliados em uma escala que vai de 1 (menor conceito) a 5 (maior conceito). Para detalhes sobre o cálculo do Conceito Enade, ver Brasil (2020b).

9. Essa medida é denominada Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD) e leva em conta tanto o desempenho do corpo discente do curso no Enade quanto seu desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), prova que concluintes do ensino médio fazem e que é parte do processo seletivo para ingresso em muitos dos cursos de graduação em funcionamento no Brasil. Sobre o Enem e o cálculo do IDD, ver Travitzki (2013) e Brasil (2020c), respectivamente. Ressalte-se que o Enade inicialmente era aplicado também para estudantes no final do primeiro ano do curso de graduação. Nessa época, o IDD era calculado a partir dos resultados das provas dos concluintes e dos primeiranistas. A mudança de metodologia adveio de estudos como o de Zoghbi, Oliva e Moriconi (2010) e permitiu descontinuar a aplicação a primeiranistas, reduzindo custos e melhorando o *baseline* usado para cálculo do valor agregado.

de trabalho do corpo docente[10] e a informações sobre a percepção discente acerca das condições do processo formativo[11] para compor o CPC. Os conceitos obtidos pelos cursos de graduação são agregados por instituição para, juntamente com os conceitos obtidos pelos seus cursos de pós-graduação, formar mais um indicador composto, o IGC.[12] Avaliações *in loco* confirmam ou revisam os conceitos dos cursos de pior desempenho, por serem estes passíveis de sanções administrativas do órgão regulador.[13] Avaliações *in loco* podem ainda ser solicitadas por cursos que, a despeito de obterem resultados aceitáveis do ponto de vista regulatório, entenderem merecer um conceito final mais alto do que o preliminar.

Assim, em tese, o IGC sintetiza o desempenho da instituição de ensino como um todo, enquanto o conceito do curso afere a qualidade de cada curso. Na visão de Verhine (2010), o Sinaes buscou estabelecer procedimentos objetivos para a operacionalização de contínuos ciclos avaliativos que, em certa medida, reconhecem a diversidade do sistema e refletem múltiplas dimensões do processo educativo. Esse espírito fez com que, à época da promulgação da lei que o instituiu, o Sinaes fosse recebido pela comunidade acadêmica em geral como um sistema capaz de articular avaliação formativa com processos regulatórios, supostamente indo além da mera verificação de desempenho que teria caracterizado o ENC, avaliação em larga escala que antecedeu o Enade e que desempenhava papel central na avaliação e na regulação dos cursos de graduação durante o

10. Informações essas obtidas a partir de registros administrativos sob a tutela do Inep. Esses registros administrativos são coletados anualmente junto às instituições de ensino. Depois de tratados, são divulgados no *site* do Inep sob a denominação de Censo da Educação Superior (CES). As informações sobre titulação e regime de trabalho docente que compõem o CPC são extraídas do CES referente ao ano de aplicação da prova do Enade.

11. Essas informações são obtidas a partir de questionário aplicado aos estudantes junto com a prova do Enade. Aproveitam-se nesse indicador respostas às perguntas relativas à organização didático-pedagógica, à infraestrutura e instalações físicas e às oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional.

12. Para ser mais preciso, o IGC é uma média ponderada dos conceitos obtidos pelos cursos de graduação e dos conceitos obtidos pelos cursos de pós-graduação oferecidos pela instituição de ensino. Como visto, os conceitos dos cursos de graduação são aferidos no âmbito do próprio Sinaes, que é gerenciado pelo Inep. Já os conceitos dos cursos de pós-graduação advêm da avaliação da Capes, que segue ritos próprios e que não guarda qualquer tipo de relação hierárquica com o Inep. Detalhes do cálculo do IGC são explicados em Brasil (2020d).

13. As avaliações *in loco* são compulsórias para cursos cujo conceito preliminar tenha sido 1 ou 2, em uma escala que vai até 5. Tal qual no Conceito Enade, a distribuição dos cursos de uma mesma área pelos conceitos de 1 a 5 segue uma distribuição normal, de forma que cerca de 25% dos cursos avaliados em cada ciclo obtêm CPC 1 ou 2 e, por conseguinte, são obrigados a passar por avaliação *in loco*. No trecho citado nesta seção, Griboski (2012) trata CPC como sinônimo de conceito final do curso porque assim é de fato para a grande maioria dos cursos avaliados em cada ciclo. Para detalhes sobre o cálculo do CPC, ver Brasil (2020e).

período de 1995 a 2003. À medida que seus indicadores operacionais foram sendo apresentados, contudo, críticas foram emergindo. Vale conferir, por exemplo, as análises de Barreyro (2008), Dias Sobrinho (2008), Polidori (2009), Tavares *et al*. (2011), Pedrosa, Amaral e Knobel (2013), Schwartzman (2013), Barreyro e Ristoff (2015) e Lacerda (2020) – ressalte-se, inclusive, que Dias Sobrinho e Ristoff participaram da concepção do próprio Sinaes.

Com efeito, apesar de sua importância histórica e de sua tentativa de integrar avaliação e regulação, o Sinaes não escapou da mera verificação de desempenho que buscou superar. O Conceito Enade, o CPC e o IGC são frequentemente utilizados para ranquear cursos e instituições assim que são divulgados pelo Inep. Por mais que essa prática não parta do próprio órgão regulador, a lógica de conceitos ascendentes estimula o ranqueamento, perdendo-se nisso a riqueza de informações que se pretendia nos diversos componentes que integram esses indicadores. Se um punhado de ranqueamentos torna-se o principal produto de tão complexo sistema de avaliação e de regulação, talvez seja hora de se rediscutir o sistema em si.[14] Afinal, competir com os ranqueamentos existentes não era o propósito do Sinaes – nem deveria mesmo ser, pois, se assim fosse, rapidamente se mostraria como estratégia mais custo-efetiva aproveitar as listagens existentes em vez de tentar competir com elas. O ponto fulcral, de todo modo, é que seus indicadores são fartamente passíveis de crítica, seja qual for a utilização que se faça deles. Analisemos, então, cada um deles.

O Conceito Enade é calculado a partir de notas dos estudantes em uma prova cujos itens não são padronizados, o que faz com que o nível de dificuldade não seja equivalente em anos diferentes, e para a qual não há indicação clara de patamares de desempenho e de significado pedagógico das notas (OCDE, 2019). Além disso, a prova é insuficiente, em extensão e em qualidade, para avaliar o que supostamente se propõe a avaliar: a formação geral e a formação específica dos egressos dos cursos (Schwartzman, 2005). O CPC, do qual o IGC é uma mera extensão, mistura indicadores de processo com indicadores de resultado e com uma medida de valor agregado – coisas diferentes demais entre si para serem informativas quando condensadas em um único parâmetro. Por fim, como simplesmente refletem, em conceitos de 1 a 5, a distribuição de cursos e de instituições pela curva de Gauss, nenhum desses indicadores permite comparar a contento cursos e instituições em um mesmo ciclo avaliativo, muito menos traçar a evolução de um determinado curso ou de uma determinada instituição entre diferentes ciclos avaliativos.

14. Vale ressaltar que há modelos de avaliação multidimensionais em utilização em outros países que ponderam, no processo avaliativo, uma série de fatores para além de um sistema de notas e ranqueamentos. Ver, por exemplo, a apresentação que Elsner (2021) e Verhine (2021) fazem, respectivamente, dos modelos de avaliação e de regulação da educação superior em voga na Austrália e nos Estados Unidos.

Esses indicadores tampouco permitem que a instituição de ensino opte por se especializar em um conjunto específico de critérios, sem necessariamente perder a qualidade. A título de exemplo, a diversificação poderia implicar cursos com foco em aumentar a empregabilidade de seus egressos, outros poderiam se diferenciar pela pesquisa aplicada que docentes e discentes produzem, ou ainda poderia haver cursos e instituições de ensino que se destacassem por inovar em alguma metodologia de ensino-aprendizagem. Um sistema de avaliação e de regulação muito engessado e cujos indicadores-chave dependem de um único instrumento de avaliação (como acabou se tornando o Sinaes) não reconhece segmentações desse tipo.

Há que se considerar, ademais, que, como em todo sistema de *accountability*, as regras do Sinaes estão sujeitas a manipulações por parte dos agentes avaliados/regulados. Comportamentos que se valem das próprias regras e procedimentos de um sistema para manipulá-lo em benefício do próprio agente são denominados em inglês de *gaming the system* (jogando com o sistema, em uma tradução literal). Com efeito, cursos e instituições mais sensíveis aos resultados, quer por seus efeitos regulatórios, quer por seus efeitos mercadológicos, tendem a buscar estratégias para maximizar seu desempenho nos componentes do CPC e, por extensão, do IGC. Dada a natureza dos indicadores do Sinaes, bom desempenho refletirá em melhoria efetiva da qualidade do sistema de educação superior brasileiro ou adaptação das instituições de ensino ao jogo de regras e procedimentos em vigor?

Carece-se de estudos que avancem na resposta a essa pergunta, o que não nos impede de tecer alguns comentários. De um lado há as próprias limitações de se valer de uma prova como medida única dos resultados de uma formação que é, por natureza, multidimensional. Não entraremos na discussão acerca dessas limitações, que estariam presentes mesmo se o instrumento de avaliação fosse padronizado, comparável nos diferentes anos de sua aplicação e com limiares de desempenho interpretáveis do ponto de vista pedagógico. De outro lado há, contudo, questões sobre as limitações dos indicadores do Sinaes em si: seriam eles manipuláveis, no sentido de que possam ser, com relativa facilidade, maximizados pelas instituições avaliadas, sem que isso decorra de efetiva melhoria dos cursos?

Ao menos duas das medidas que compõem esses indicadores, especificamente a titulação e o regime de trabalho docente, advêm de processos totalmente endógenos às instituições e, portanto, facilmente otimizáveis nos anos de avaliação – que se repetem apenas de três em três anos, para cada curso. Como bom desempenho nesses indicadores depende da proporção de professores com doutorado e com dedicação exclusiva,[15] basta que mais profissionais com esse perfil

15. Vale lembrar da citação direta a Righetti (2019) na abertura da introdução deste texto e cabe a reflexão: critérios como esse de fato induzem à melhora da qualidade?

sejam contratados nos anos em que o curso é avaliado, ainda que parte deles seja dispensada no ano seguinte.[16] Os componentes relacionados ao desempenho na prova do Enade, por sua vez, incentivam preparação específica e premiações para que estudantes respondam adequadamente às questões da prova e aos questionários que a acompanham.[17] Têm sido recorrentes, inclusive, denúncias de uso de artifícios diversos, por parte de algumas instituições de ensino, para que apenas concluintes mais comprometidos com o curso efetivamente participem da prova.[18]

É questionável, portanto, o quanto os atuais indicadores do Sinaes, basicamente centrados em uma prova e em medidas de insumos e de processos, sinalizam mesmo qualidade dos cursos e das instituições de ensino, tal qual se propõem a sinalizar. O que poderia ser colocado no lugar?

3 EM DIREÇÃO A UM SINAES 2.0: CAMINHOS PARA REFORMA

Mudar substancialmente o Sinaes implica modificar a Lei nº 10.861/2004 (Lei do Sinaes), que o institui. Envolve, pois, tanto o Executivo quanto o Legislativo. Propostas de reformulação surgem e são debatidas com frequência no Inep ou por grupos de trabalho instituídos pelo MEC com a missão de apresentar mudanças. Sem mudar a lei, contudo, limitam-se essas iniciativas a propor ajustes nos indicadores.

Alterações na Lei do Sinaes são particularmente necessárias para encerrar a obrigatoriedade de aplicação do Enade. O exame está previsto na lei, que o define como instrumento-chave da avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação. Vale lembrar que três são as dimensões a serem consideradas pelo Sinaes: a avaliação do desempenho de estudantes, a avaliação dos cursos e a avaliação das instituições de ensino. A Lei do Sinaes atrela necessariamente o Enade apenas à primeira, mas essa exigência já torna obrigatória a sua realização, mesmo que toda a regulamentação infralegal fosse modificada para substituir o CPC e o IGC por novos indicadores que não incorporassem os resultados da prova em seus cálculos.

16. Ressalte-se que o regime de contratação vigente para instituições públicas de ensino não permite a mesma flexibilidade que o regime de contratação privado. A otimização a que se faz referência aqui é uma estratégia possível para instituições privadas, não para instituições públicas.

17. Vale frisar que as respostas às questões da prova e às questões do questionário afetam o CPC e o IGC. Para além do problema da distorção de incentivos em si, o foco em uma prova meramente conteudista negligencia a formação global do estudante e sua capacidade de resolução de problemas e de aplicação do conteúdo aprendido.

18. A título de exemplo, ver Faculdades... (2019).

No momento em que foi instituído o Sinaes, a aplicação em larga escala de um instrumento de avaliação talvez fosse o mecanismo mais prontamente disponível para aferir desempenho de estudantes de graduação no Brasil. Apesar de já serem conhecidos à época os problemas e as limitações de reduzir engajamento e aprendizagem discente às respostas que estudantes fornecem a uma prova e a um questionário que a acompanha, dois fatores podem ter influenciado a decisão de seguir recorrendo a esse tipo de instrumento. Primeiro, havia a experiência adquirida com sucessivos anos de realização do ENC – por mais incisivas que fossem as críticas da comunidade acadêmica ao chamado provão.[19] Segundo, ainda não havia disponíveis no Brasil registros administrativos que permitissem minimamente aferir a eficiência e a efetividade dos cursos, de forma a captar, por exemplo, taxas de evasão, taxas de empregabilidade e a proporção de egressos que dão prosseguimento aos estudos em nível de pós-graduação.

Registros administrativos de qualidade, no entanto, já não são problema para superar a dependência do Enade. Um eventual Sinaes 2.0 pode recorrer a registros administrativos para montar tanto um sistema de avaliação com implicações regulatórias, quanto um sistema de avaliação separado dos indicadores e dos procedimentos de reconhecimento e de regulação.

A experiência internacional pode trazer insumos úteis para a reformulação do Sinaes. Elsner (2021) e Verhine (2021), por exemplo, abordam, respectivamente, elementos dos modelos adotados pela Austrália e pelos Estados Unidos que podem perfeitamente servir de referências se uma eventual reforma do Sinaes o conduzisse a um modelo de garantia de qualidade. Em relatório encomendado pela Conaes e pela Capes, OCDE (2019) faz uma análise crítica do Sinaes e, com base na experiência internacional, recomenda modificações com vistas a torná-lo um sistema mais diferenciado de garantia de qualidade. Há, ainda, a possiblidade de combinar esses modelos com mecanismos centrados em autoavaliação institucional. Entre estes, o do U-Multirank apresentado por Van Vught e Ziegele (2013) vem sendo discutido como alternativa na Capes para uma possível reestruturação da avaliação da pós-graduação no Brasil (Barbosa, 2019) – embora os próprios propositores do U-Multirank o concebam como um modelo de autoavaliação institucional sem implicações regulatórias, ao passo que o processo conduzido pela Capes focaliza uma avaliação externa de programas de pós-graduação, prioritariamente para fins de regulação e com consequências na alocação de recursos públicos.

Até mesmo listagens destinadas a ranquear instituições de ensino podem trazer subsídios úteis a uma reformulação do Sinaes. Algumas listagens inspiradas em modelos globais vêm surgindo no Brasil nos últimos anos, adaptando os indicadores ao contexto do país e à realidade das instituições

19. Ver, por exemplo, Dias Sobrinho (2010) e Tavares *et al*. (2011).

de ensino brasileiras. Somente a título de exemplo, a listagem que vem se consolidando como principal entre elas, denominada Ranking Universitário da Folha (RUF), avalia cinco aspectos: pesquisa, ensino, mercado, internacionalização e inovação (Como..., 2019). Listagens desse tipo trazem suas próprias limitações, e nenhuma delas oferece, isoladamente, um retrato completo da excelência científica e acadêmica – até porque a própria ordenação nas listagens costuma ser bastante sensível a pequenas variações nos critérios utilizados para o ranqueamento (Marques, 2011; Righetti, 2019; Verhine, 2009). Ressalte-se, porém, que todo e qualquer modelo que venha a ser utilizado será incompleto; o ponto fundamental é que seja capaz de oferecer mais do que o Sinaes atual consegue oferecer e que os critérios adotados sejam claramente comunicados.

Tanto os modelos de listagens (como o RUF) quanto os modelos de avaliação multidimensional (como o U-Multirank) são particularmente úteis para avaliação institucional. Esse também parece ser o foco dos sistemas apresentados em Elsner (2021) e Verhine (2021). Outras experiências internacionais podem trazer aportes importantes para a avaliação de cursos e para a aferição de desempenho discente. Em uma eventual decisão de manter a centralidade do Sinaes no Enade, rumos para seu aperfeiçoamento podem advir da experiência de outros países[20] ou de organismos internacionais.[21]

Outro caminho possível passa fundamentalmente pela utilização de registros administrativos para cálculo dos indicadores de avaliação dos cursos e dos estudantes. Nessa trilha, o Enade poderia ter lugar apenas na formulação do indicador de valor agregado. No entanto, como será visto mais adiante, não haveria a necessidade de seguir com a dispendiosa aplicação de um instrumento de avaliação em larga escala que, como já discutido, traz mais defeitos que qualidades ao processo. Adota-se, aqui, o espírito do próprio Sinaes: o componente de avaliação estudantil não existe para avaliar o estudante em si, mas como subsídio à avaliação do curso e à avaliação da instituição. Essa lógica reforça que o exame pode perfeitamente ser substituído por indicadores

20. Há, por exemplo, o Collegiate Learning Assessment (CLA), utilizado nos Estados Unidos – sobre o CLA, ver Shavelson (2020). Metodologias e variadas experiências nacionais e internacionais no campo da avaliação dos resultados de aprendizagem no ensino superior são reportadas na coletânea organizada por Zlatkin-Troitschanskaia *et al*. (2018).

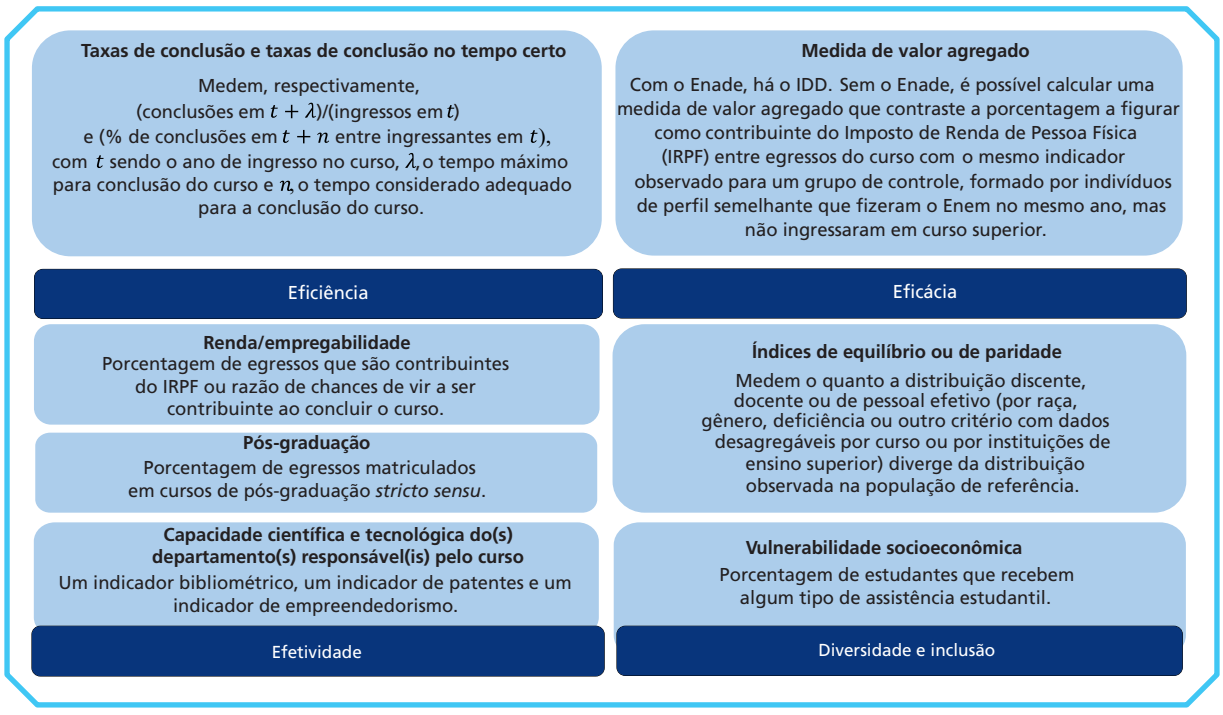
21. Ver, por exemplo, a iniciativa denominada Assessment of Higher Education Learning Outcomes (AHELO). Trata-se de um projeto da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) que envolve um teste internacional de avaliação do desempenho a ser aplicado a estudantes recém-formados de graduação. O objetivo é desenvolver metodologias e padrões técnicos para a avaliação dos resultados de aprendizagem em cursos de nível superior. O projeto AHELO é descrito em Tremblay (2013). Ver também as críticas feitas por Altbach (2015).

que captem aspectos do desenvolvimento discente a partir de informações presentes em registros administrativos ou em outras fontes de dados.

Mantendo a linha de avaliar cursos e instituições e dessa avaliação extrair elementos para regulação e, eventualmente, para distribuição de recursos públicos, exemplificaremos nosso ponto de vista com uma sugestão que recorre essencialmente a informações extraíveis de cinco instrumentos: o Enem, o CES, o Sistema de Informações Georreferenciadas da Capes (GeoCapes), os registros de patentes do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Inpi) e a Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (DIRPF). Sugere-se ainda a utilização de outros indicadores facilmente calculáveis, ainda que não sejam oriundos de registros administrativos – como é o caso, por exemplo, dos indicadores bibliométricos de ampla aceitação internacional. Chega-se, assim, a um conjunto de indicadores que podem ser classificados em quatro categorias: i) eficiência; ii) eficácia; iii) efetividade; e iv) diversidade e inclusão. A figura 2 resume o formato que um sistema de indicadores nesse modelo poderia assumir.

FIGURA 2

Sugestão de sistema de indicadores para avaliação de cursos de graduação utilizando registros administrativos existentes no Brasil e bases de dados de fácil acesso



Elaboração do autor.

Na dimensão eficiência, maximizar taxa de conclusão e minimizar tempo de conclusão do curso são os objetivos buscados pelos dois indicadores que aparecem na figura 2 e que remetem a:

$$Taxa\ de\ conclusão = \frac{(n°\ de\ concluintes\ em\ t+\lambda)}{(n°\ de\ ingressantes\ em\ t)}$$

$$Taxa\ de\ conclusão\ no\ tempo\ adequado = \frac{(n°\ de\ concluintes\ em\ t+n\ |\ ingressou\ em\ t)}{(n°\ de\ ingressantes\ em\ t)}$$

Sendo *t* o ano de ingresso no curso, λ o tempo máximo para conclusão do curso e *n* o tempo considerado adequado para a conclusão do curso. Vale ressaltar que λ e *n* não se confundem: enquanto λ remete ao limite de tempo aceitável para que o curso seja concluído, *n* refere-se ao tempo considerado adequado para a sua conclusão. Um aproxima-se do limite superior para a conclusão e outro, do tempo estabelecido como necessário para completar todos os créditos exigidos, sem acelerar nem atrasar o percurso acadêmico. A adoção desses indicadores exige regulamentação prévia de λ e de *n* para cada curso, tarefa que, no arranjo institucional em vigor, caberia ao Conselho Nacional de Educação (CNE).[22] A coexistência dos dois indicadores incentiva: i) a adoção de estratégias para que ingressantes sigam o fluxo normal do curso; e ii) a matrícula de estudantes que ingressem já em etapas intermediárias do curso (transferidos de outras instituições de ensino ou com créditos acadêmicos aproveitáveis de outros programas cursados anteriormente).

Tanto a taxa de conclusão quanto a taxa de conclusão no tempo adequado podem ser aferidas pelo CES, que desde a sua edição de 2009 permite identificar cada estudante matriculado no sistema e em que curso(s) mantém matrícula(s) ativa(s). É possível, inclusive, adicionar a eles dois outros indicadores, igualmente passíveis de obtenção a partir do CES: taxa de desistência e taxa de permanência. Taxa de conclusão, taxa de permanência e taxa de desistência já são

22. O CNE é um órgão de assessoramento do MEC que acumula atribuições normativas e de supervisão em matéria de educação. Na interpretação de Saviani (2010, p. 773), a legislação brasileira faz do CNE "instância com funções deliberativas no âmbito da educação, análogas àquelas exercidas pelo Legislativo e Judiciário no âmbito da sociedade como um todo". O CNE sucedeu o Conselho Federal de Educação (CFE), que, por sua vez, já era sucessor de estruturas análogas instituídas e descontinuadas ao longo da história do Brasil. O CNE foi criado em 1994, por meio de medida provisória (instrumento com força de lei que a CF/1988 permite ao presidente da República editar). No ano seguinte, após sucessivas reedições do ato do presidente da República, o Congresso Nacional a transformou em lei propriamente dita.

rotineiramente calculadas e divulgadas pelo Inep.[23] As três compõem o Indicador de Trajetória dos Estudantes de Cursos de Graduação (ITE). Trata-se de um indicador suplementar do Sinaes, introduzido em 2016, mas que ainda não tem sido utilizado para fins de regulação. Ressalte-se, no entanto, que atrelar esse tipo de informação a políticas regulatórias exige que o levantamento anual feito pelo Inep para o CES passe a ser acompanhado de uma rigorosa política de checagem das matrículas reportadas pelas instituições de ensino, a fim de evitar fraudes, tais como subnotificação de ingressos e sobrenotificação de conclusões.

Na dimensão eficácia, uma medida de valor agregado informa à sociedade e ao regulador se e em que alcance o curso avaliado está associado a ganhos adicionais maiores ou menores para seus egressos do que aqueles relacionados aos egressos dos demais cursos da mesma área. Como já mencionado, o Sinaes adota uma medida de valor agregado, o IDD, que considera resultados do Enade e do Enem. Como a ideia da figura 2 é sugerir um modelo em que o Enade pode deixar de existir, sugere-se uma medida que utiliza simplesmente a DIRPF para gerar o indicador. O CES é utilizado apenas para levantar a relação de ingressantes no ano *t* de ingresso no curso avaliado. O Enem, por sua vez, é utilizado para mapear pessoas que fizeram o exame e não entraram em cursos de graduação nos anos seguintes. Assim, é possível gerar um grupo de controle comparável à coorte de ingressantes do curso avaliado. O passo seguinte é verificar, em anos seguintes à conclusão do curso de graduação, se e em que medida os egressos do curso avaliado estavam mais presentes entre os declarantes de imposto de renda do que seus pares que não chegaram a cursar uma graduação. Por fim, comparam-se cursos da mesma área observando-se as diferenças de desempenho entre eles nesse indicador.[24]

23. Na versão calculada pelo Inep, a taxa de conclusão refere-se à porcentagem acumulada de ingressantes em um curso em um determinado ano que venham a concluí-lo em qualquer momento dentro de um horizonte de dez anos. Não é, pois, nem o que chamamos neste trabalho de taxa de conclusão, nem o que chamamos de taxa de conclusão no tempo adequado. Seguindo a mesma lógica de acompanhar uma coorte de ingressantes ao longo de dez anos a partir de seu ingresso no curso, a taxa de permanência divulgada pelo Inep refere-se à porcentagem de estudantes que segue com vínculo ativo no seu curso de ingresso, enquanto a taxa de desistência remete à proporção de estudantes que, ao longo dos dez anos de análise, desiste do seu curso de ingresso, por meio da desvinculação do curso ou por transferência (Brasil, 2020f).

24. Vale notar que, para que esse indicador seja razoavelmente informativo a respeito do valor agregado pelo curso, é importante considerar o rol de ingressantes de cada curso como uma coorte separada, para daí buscar um conjunto de indivíduos que lhe sejam comparáveis em todos os atributos mensurados a partir do questionário que acompanha a prova do Enem, diferenciando-se apenas pelo fato de que não vieram a ingressar em cursos de graduação nos anos seguintes. Provavelmente ajustes seriam necessários nos itens e talvez na forma de aplicação do questionário do Enem para bem adequá-lo a tal finalidade e assim permitir que o indicador leve em conta, em alguma medida, as diferenças de perfil de ingressante nos variados cursos de graduação avaliados.

Um empecilho, porém, é o fato de que dados fiscais são sigilosos no Brasil e não poderiam ser cedidos para cálculo de indicadores educacionais. Vale notar, no entanto, que a sugestão aqui colocada demanda uma mera informação geral, que não põe em risco sigilos fiscais: recebendo do Inep uma relação de registros no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), a Receita Federal do Brasil (RFB) retorna ao órgão do MEC os dados acerca da proporção desses registros encontrada na base da DIRPF. A legislação brasileira não proíbe que a RFB remeta esse tipo de informação não individualizada a outros órgãos públicos, como ficou claro em exposição de Melo (2019) em discussão sobre possíveis contribuições das escriturações fiscais digitais para a automatização das cobranças das parcelas de reembolso do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), programa federal de empréstimos para estudantes de graduação. Como o registro no CPF é uma das informações levantadas tanto pelo questionário do Enem quanto pelo CES, já está atendida a condição necessária para que a RFB possa prestar ao Inep a informação para cálculo do indicador de valor agregado e de um dos indicadores que a figura 2 enumera na dimensão efetividade.

Entre os indicadores propostos para a dimensão efetividade, o que envolve a DIRPF busca informar sobre a posição dos egressos na distribuição de renda.[25] Para tanto, apura a proporção deles que, nos anos seguintes à conclusão do curso em avaliação, seja encontrada na base da DIRPF. Formação superior é associada a rendimentos maiores no mundo todo, mas a pertinência, no contexto brasileiro, de utilizar como indicador de desempenho de um curso de graduação a porcentagem de seus egressos que se torna contribuinte do IRPF[26] é reforçada por dois fatos adicionais. O primeiro é que menos de um quinto da população em idade ativa (PIA) do Brasil é contribuinte do IRPF.[27] Já o segundo trata-se de que o limiar de renda que torna a pessoa contribuinte do IRPF no Brasil é bastante baixo (em 2021, esse limiar foi apenas 1,7 vez maior do que o valor do salário mínimo nacional). Acender-se-ia o sinal amarelo para o regulador, pois, quando baixas proporções de egressos fossem encontradas na base da DIRPF.

O segundo indicador proposto para a dimensão efetividade remete à proporção de egressos que, nos anos seguintes à conclusão do curso em avaliação, é encontrada entre os matriculados

25. Serve também, indiretamente, como indicador de empregabilidade.

26. Alternativamente, poder-se-ia pensar em um indicador que calculasse as *chances* de um egresso do curso avaliado vir a ser contribuinte do IRPF, em comparação com indivíduos de perfil semelhante que não chegaram a ingressar em cursos de graduação. Indicadores dessa natureza podem ser estimados a partir de regressões logísticas. Ver, por exemplo, Wooldridge (2010).

27. Dados divulgados pela RFB na imprensa totalizam 34,1 milhões de declarações de imposto de renda entregues em 2021 (IR..., 2021). Brasil (2021) estima que, em fevereiro do mesmo ano, o total da PIA era de 176,7 milhões. Calculando-se a proporção, chega-se a 19,3 declarações entregues para cada cem pessoas em idade ativa.

em cursos de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado ou doutorado). Esse indicador permite captar outra trajetória relevante dos egressos nos anos imediatamente subsequentes à conclusão do curso. As informações necessárias para gerá-lo já são levantadas pela Capes, por meio do GeoCapes.

Ainda na dimensão efetividade, propõe-se um conjunto de indicadores destinados a sinalizar a capacidade científica e tecnológica do(s) departamento(s) responsável(is) pelo curso. Nesse grupo haveria um indicador que retrate o desempenho do(s) departamento(s) em termos de publicações científicas e outros que retratem sua(s) capacidade(s) para inovação e desenvolvimento tecnológico. Há variados indicadores bibliométricos disponíveis e analisados por literatura especializada,[28] inclusive para utilização com a finalidade de avaliar desempenho científico de departamentos (Gautam, 2019; Lazaridis, 2009). O mais disseminado é o fator H, índice que assume o valor de *h*, com *h* igual ao número de publicações que obtiveram *h* ou mais citações.[29] Além de um indicador bibliométrico, outros indicadores a analisar este aspecto poderiam incluir o número de *startups* incubadas (informação que poderia ser incorporada futuramente nos levantamentos anuais feitos pelo Inep para o CES) e o número de patentes depositadas no Inpi.

Por fim, a dimensão diversidade e inclusão poderia incluir uma série de indicadores. A figura 2 remete a um de vulnerabilidade socioeconômica e a um conjunto de indicadores de equidade. O indicador de vulnerabilidade socioeconômica sugerido vale-se da proporção de matriculados que recebem algum tipo de assistência estudantil. Poderia ser desmembrado em dois: proporção que recebe assistência estudantil federal e proporção que recebe assistência estudantil de outras fontes. Exigiria, contudo, que o MEC aperfeiçoasse seus sistemas de acompanhamento e de controle em relação aos diversos tipos de assistência estudantil disponíveis, inclusive quando concedidos pelas próprias instituições de ensino, por financiadores privados ou por governos estaduais ou municipais. Se assim não fosse, o indicador estaria limitado a informações sobre programas federais de assistência estudantil, o que o tornaria insuficiente. Trata-se de um esforço válido, pois resultaria em um sistema de informações sobre a disponibilidade de fontes de financiamento, útil tanto para estudantes mapearem as opções disponíveis de assistência estudantil quanto para ajudar o regulador a aferir o quão inclusivo tem sido o curso avaliado.[30]

28. Ver, por exemplo, revisão de García-Villar e García-Santos (2021).

29. Sobre o fator H, ver Hirsch (2005).

30. Não obstante o indicador de vulnerabilidade socioeconômica aqui sugerido, há casos em que seja recomendável estabelecer limites máximos para o acesso a programas governamentais de financiamento estudantil, a fim de evitar excessiva dependência de estudantes e de instituições (em especial as com fins lucrativos) a esse tipo de política. Ver discussão a respeito em Verhine e Dantas (2020).

Já índices de paridade/equilíbrio são bastante utilizados pela Organização das Nações Unidas (ONU) para acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).[31] Righetti (2019) aponta que também já começam a servir como parâmetros adicionais para algumas listagens internacionais de universidades. Em geral, medem o quanto uma distribuição envolvendo uma população de interesse diverge de outra distribuição observada em uma população de referência. No contexto do Sinaes, mediriam o quanto a distribuição discente, docente ou de pessoal efetivo por raça, gênero, deficiência ou outro critério com dados desagregáveis por curso ou por instituição diverge da distribuição observada na população que fosse estabelecida como referência. A formulação desses índices poderia ser espelhada no Índice de Equilíbrio Racial proposto por Firpo, França e Rodrigues (2020), com o CES e o questionário socioeconômico do Enem como prováveis fontes de dados.

Um sistema de indicadores tal qual o apresentado nesta seção poderia servir para avaliar os cursos de graduação, como também para nortear a regulação do sistema de educação superior e até a distribuição de recursos públicos para diversas finalidades específicas (de ensino à pesquisa, passando por fomento à inclusão e à diversidade nos *campi*). Poderia ainda ser complementado por um sistema próprio de avaliação institucional, para o qual a literatura e a experiência de outros países podem ser ainda mais informativas.

4 OUTRAS PERSPECTIVAS PROMISSORAS PARA UMA AGENDA DE PESQUISAS EM POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Para além das questões de avaliação, regulação e supervisão, estudos futuros poderiam aprofundar discussões sobre outros temas relevantes para o sistema de educação superior brasileiro e que até o momento pouco povoam a produção acadêmica da área. Um deles passa pela estruturação de um sistema brasileiro de transferência e acumulação de créditos acadêmicos, com vistas a facilitar os processos de reconhecimento, por uma instituição de ensino, de disciplinas e outras atividades didático-pedagógicas concluídas em outra instituição. Isto facilitaria mobilidade estudantil, como também uma eventual adoção de um sistema de financiamento com pagamentos vinculados à renda futura, bem-sucedido na Austrália desde 1989 e discutido para o Brasil em Chapman e Nascimento (2019) e em Nascimento (no prelo). A Austrália tende a ser um *benchmark* importante também para um eventual sistema brasileiro de transferência e acumu-

31. Conferir os indicadores brasileiros de acompanhamento dos ODS, disponíveis em: <https://odsbrasil.gov.br/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

lação de créditos acadêmicos, assim como o mecanismo conhecido como Processo de Bolonha, que envolve o sistema de educação superior da Europa (Brunner, 2009; Zahavi e Friedman, 2019).

Também cabe uma discussão sobre tipologia das instituições de ensino superior. Nesse diapasão, Schwartzman, Silva Filho e Coelho (2021) retomam uma reflexão trazida por Steiner (2006), abordada por Gusso e Nascimento (2014) e que merece aprofundamentos subsequentes: a limitada diferenciação institucional que, na prática, a classificação fundada na natureza administrativa e na organização acadêmica das instituições de ensino permite. Esses autores sugerem recorrer a sistemas internacionais de classificação, especificamente à conhecida como Carnegie Classification, como mecanismo a facilitar, a partir de indicadores objetivos, a identificação de nichos diferenciados de educação superior.

Vale ainda futuramente discutir o desenvolvimento de plataformas *online* que disponibilizassem informações úteis a potenciais estudantes e à sociedade em geral. Isto inclui mais do que desenvolver, como sugerido em OCDE (2019), uma plataforma amigável para estudantes e familiares consultarem informações confiáveis sobre o *status* da instituição de ensino e do curso.

Indo além da recomendação da OCDE, seria possível, por exemplo, recorrer às informações sobre mercado formal de trabalho, atualmente consolidadas na Relação Anual de Informações Sociais (Rais), para divulgar informações sobre empregabilidade e média salarial por região do país, por ocupação e entre egressos dos cursos.[32] Esse tipo de informação, no entanto, não é apropriado para avaliação e regulação dos cursos, pois o alcance da Rais limita-se a postos formais de trabalho. Ela não capta, por exemplo, o fenômeno conhecido no Brasil como "pejotização", bastante difundido entre algumas profissões liberais (Fernandes, Campolina e Silveira, 2018). A atuação desses profissionais como pessoa jurídica (em vez de pessoas físicas) transforma, à luz dos registros administrativos, seus rendimentos majoritariamente em renda de capital, não em renda do trabalho. A despeito da invisibilidade da renda de capital na Rais e em outros registros do mercado formal de trabalho, teriam essas fontes de dados função importante na disponibilização de informação para a sociedade. Os próprios indicadores propostos neste trabalho poderiam também compor o mosaico de dados que ajudassem a informar melhor as pessoas sobre os variados nichos de diferenciação e de qualidade tocantes a cursos e instituições de educação superior.

Outra plataforma poderia partir do Sistema de Seleção Unificada (Sisu), atualmente utilizado pelo governo federal para organizar o acesso às universidades e institutos federais. Sua reformu-

32. Um possível *benchmark* para essa plataforma é o Occupational Outlook Handbook do Bureau of Labor Statistics (BLS) dos Estados Unidos. Disponível em: <https://www.bls.gov/ooh/>.

lação poderia incorporar o acesso a instituições privadas e a instituições estaduais e municipais que aderissem à plataforma. O Sisu expandido poderia ainda incorporar o processo seletivo para programas federais de assistência estudantil, informar o candidato sobre outras oportunidades de financiamento disponibilizadas por outros entes da União e por organizações privadas e facilitar o próprio processo de confirmação de elegibilidade aos programas governamentais de assistência estudantil. Viabilizar este último ponto passa por interligar os sistemas do MEC ao Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), sistema de informações mantido por uma empresa pública e que congrega diversos registros administrativos. Comunicar os sistemas do MEC com o CNIS permitiria, por exemplo, gerar novos e melhores indicadores de vulnerabilidade socioeconômica dos estudantes e ainda reduzir a burocracia para comprovação de elegibilidade a programas de assistência estudantil.

Enfim, abundam questões de relevo a serem discutidas no âmbito da educação superior no Brasil. Olhar para o que fazem outros países pode trazer soluções pouco pensadas por governo e Academia, além de trazer outras questões porventura negligenciadas no debate doméstico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou discutir as limitações dos indicadores de qualidade do Sinaes e aventar possíveis caminhos para sua transformação. A principal recomendação passa pela descontinuidade do Enade e pela substituição do CPC e do IGC por um conjunto de indicadores baseados essencialmente em informações extraíveis de registros administrativos existentes no Brasil. Argumenta-se que, por esse caminho, é possível construir um conjunto de indicadores muito mais completo e afeito às tendências contemporâneas, seja para assegurar qualidade, estabelecer critérios regulatórios, fomentar inclusão e diversidade ou simplesmente prover à sociedade informações relevantes sobre o sistema de educação superior. Sem deixar de reconhecer o valor histórico do Sinaes, o objetivo é contribuir para discussões acerca de um sistema de informações mais fácil de compreender, mais barato para gerenciar e que melhor se adequa à diversidade de tipos de instituições de ensino em atuação no sistema de educação superior brasileiro.

Apresentou-se, a título de exemplo, um conjunto de indicadores capazes de avaliar desempenho de cursos e de estudantes a partir de quatro categorias: i) eficiência; ii) eficácia; iii) efetividade; e iv) diversidade e inclusão. Não se trata de reduzir o processo formativo a um conjunto limitado de indicadores. Havendo dados, é salutar que outros sejam propostos, quer seja em lugar quer seja em complementação aos indicadores sugeridos no texto. Os indicadores existentes e os aqui propostos ainda são insuficientes, por exemplo, para avaliar cursos sequenciais, educação

a distância[33] e atividades de extensão.[34] Haveria ainda a necessidade de se discutir o papel da avaliação institucional, para o qual a literatura e a experiência de outros países podem contribuir de maneira substancial.

O relatório da OCDE sobre o Sinaes (OCDE, 2019) buscou tratar desse ponto. Recomendou que se desse mais ênfase à avaliação de instituições, tanto do ponto de vista dos indicadores de qualidade, quanto do ponto de vista dos processos internos das próprias instituições para controle de qualidade. Na ótica da OCDE, uma vez reconhecidas, as instituições de ensino deveriam ter autonomia para fazer suas próprias avaliações internas. Essa recomendação merece reflexão mais detida, inclusive analisando a fundo o componente atual de avaliação interna do Sinaes (que não foi objeto deste trabalho), como também o modo de funcionamento de processos que, no arranjo institucional em vigor no Brasil, são particularmente caros ao segmento privado de ensino: de um lado, o reconhecimento de instituições, hoje a cargo do CNE; de outro, o papel de autorização e reconhecimento de cursos e de supervisão de cursos e de instituições, contemporaneamente desempenhado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) do MEC.

Deve-se considerar também que a diversidade institucional e estudantil pode levar à necessidade de incorporar indicadores para contextos específicos, além de não dispensar alguma política de visitas *in loco* para corrigir eventuais distorções.[35] Ademais, o provável uso para fins de regulação tornaria necessária a atualização dos mecanismos de checagem e controle das informações levantadas pelos registros administrativos que viessem a compor os cálculos de novos indicadores de avaliação da educação superior no Brasil.

33. A insuficiência de indicadores de avaliação que captem as especificidades da educação a distância foi um dos pontos destacados em OCDE (2019).

34. Ressalte-se que a Portaria Normativa nº 8/2016, do MEC, propõe a adoção de um Indicador de Desempenho de Extensão (IDEx), a ser calculado com informações do CES e dos relatórios de avaliação externa *in loco* do Sinaes (Pereira, Araújo e Machado-Taylor, 2020).

35. Cabe aqui um exemplo hipotético para ilustrar esse ponto. Imaginemos uma pequena instituição de ensino localizada em região com significativa concentração de população indígena, a oferecer um limitado número de cursos voltados a atender justamente a essa população. Em casos assim, talvez alguns dos indicadores propostos neste trabalho, particularmente os de eficácia e de efetividade, não fizessem muito sentido. Indicadores específicos poderiam captar melhor o impacto daquela instituição para a formação superior do público que nela estuda. Haverá casos, inclusive, em que o contexto em que curso e instituição de ensino estão inseridos não será bem compreendido sem visitas *in loco*. Ainda que minoritários, contextos muito específicos demandam abordagens customizadas, sobretudo quando ciclos avaliativos afetam o próprio reconhecimento de cursos e de instituições.

Merece ainda discussão à parte a própria distribuição de competências para as funções de regulação, supervisão e avaliação da educação superior. No arcabouço institucional em vigor, essas tarefas são exercidas pelo MEC, por meio de variados órgãos a ele vinculados. Como mencionado na introdução deste texto, o Sinaes em si é capitaneado pelo Inep, sob a coordenação e a supervisão da Conaes. A regulação em si, contudo, é dividida entre o CNE e a Seres. Enquanto ao CNE compete deliberar sobre pedidos de reconhecimento de instituições privadas de educação superior, bem como produzir pareceres e propostas de atos normativos, à Seres compete os processos de autorização, reconhecimento e renovação do reconhecimento de cursos, além de supervisionar cursos e instituições de educação superior e de exercer funções de planejamento e de coordenação da formulação de políticas para a regulação e a supervisão da educação superior. Por fim, ao ministro de estado da Educação recai o posto de autoridade máxima da regulação da educação superior no sistema federal de ensino, cabendo-lhe homologar as deliberações do CNE, os instrumentos de avaliação elaborados pelo Inep e os pareceres da Conaes (Cabral, 2019).

Tamanha constelação de órgãos governamentais a repartir competências complementares e frequentemente sobrepostas aumenta a complexidade do sistema. Essa constatação já levou o próprio governo federal a encaminhar ao Congresso Nacional, em 2012, projeto de lei destinado a implementar uma agência que unificasse as funções de avaliação, regulação e supervisão da educação superior. O projeto nunca foi convertido em lei e sua discussão produziu de efeito prático apenas a criação da Seres. Incorporada ao organograma do MEC em 2011, a Seres surgiu como embrião do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes), autarquia federal com atribuições de órgão regulador que se pretendia implantar a partir do projeto de lei encaminhado em 2012 ao Congresso Nacional (Lopes e Castro, 2019). Discussões sobre a pertinência ou não de concentrar em uma agência reguladora competências hoje capitaneadas pelo MEC e pulverizadas em distintos órgãos a ele vinculados são retomadas por alguns autores – por exemplo, Verhine (2015), Cabral (2019) e Lopes e Castro (2019). Embora o escopo deste trabalho não as tenha alcançado, são questões que precisam estar presentes no debate sobre reformas no Sinaes.

Espera-se que o conteúdo deste texto possa, de alguma forma, contribuir para o debate das perguntas colocadas por Righetti (2019) na transcrição feita na seção de abertura deste trabalho, ou que, ao menos, ajude a refletir sobre o Sinaes e sobre seus ciclos avaliativos. Sem questionar sua importância para a regulação da educação superior brasileira e para a consolidação, no país, de uma cultura de avaliação, em que medida os indicadores do Sinaes contribuem de fato para que, na linha do que sustenta Griboski (2012, p. 182), avaliador e avaliado tracem "rumos, metas e inovação na busca da qualidade"? Seus indicadores informam bem a sociedade sobre a qualidade dos cursos e das instituições de ensino? Buscou-se aqui argumentar que, na melhor das hipóteses, a contribuição trazida pelo Sinaes já se mostra insuficiente, sua reformulação se faz necessária e um novo sistema de avaliação mais avançado, barato e eficaz é possível.

REFERÊNCIAS

ALTBACH, P. G. AHELO: the myth of measurement and comparability. **International Higher Education**, n. 82, p. 2-3, Sept. 2015.

BALBACHEVSKY, E. A pós-graduação no Brasil: novos desafios para uma política bem-sucedida. *In*: BROCK, C.; SCHWARTZMAN, S. (Ed.). **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. v. 1. p. 285-314.

BARBOSA, G. R. **Avaliação multidimensional de programas de pós-graduação**. Brasília: Capes, 2019.

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

BARREYRO, G. B.; RISTOFF, D. I. Os bastidores do Sinaes. **Revista Diálogo Educacional**, v. 15, n. 44, p. 295-344, jan./abr. 2015.

BRASIL. **Censo da Educação Superior (CES)**: edição 2019. Brasília: Inep, 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/39Q9gR7>. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. **Descrição da metodologia do Conceito Enade 2019**. Brasília: Inep, 2020b. (Nota Técnica).

_____. **Descrição da metodologia do IDD 2019**. Brasília: Inep, 2020c. (Nota Técnica).

_____. **Descrição da metodologia do IGC 2019**. Brasília: Inep, 2020d. (Nota Técnica).

_____. **Descrição da metodologia do CPC 2019**. Brasília: Inep, 2020e. (Nota Técnica).

_____. **Censo da Educação Superior**: notas estatísticas 2019. Brasília: Inep, 2020f. Disponível em: <https://bit.ly/2SLiZE1>. Acesso em: 10 jun. 2021.

_____. Ministério da Economia. **Panorama macroeconômico**. Brasília: ME, maio 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3xggzMC>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRUNNER, J. J. The Bologna Process from a Latin American perspective. **Journal of Studies in International Education**, v. 13, n. 4, p. 417-438, Dec. 2009.

CABRAL, R. C. A estrutura da regulação da educação superior no Brasil: o debate sobre a criação de uma agência. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 5, n. 1, p. 17-38, 2019.

CASTRO, C. M. A Capes na visão de um ex-diretor. **Análise**: Revista de Administração da PUCRS, v. 17, n. 2, p. 360-376, 2006.

CHAPMAN, B. J.; NASCIMENTO, P. M. Financiamento do ensino superior: as vantagens dos empréstimos com amortizações contingentes à renda (ECR). *In*: NASCIMENTO, P. M. (Org.). **Financiamento com pagamentos vinculados à renda futura**: a produção do Ipea até 2018. Brasília: Ipea, 2019. p. 249-256.

COMO é feito o Ranking Universitário Folha. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 7 out. 2019. Disponível em: <https://ruf.folha.uol.com.br/2019/noticias/como-e-feito-o-ranking-universitario-folha.shtml>. Acesso em: 7 jun. 2021.

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

_____. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas, v. 15, n. 1, p. 195-224, 2010.

ELSNER, C. Quality assessment for higher education institutions: a public policy perspective. *In*: CASSOL, C.; ELSNER, C. (Org.). **Internationalisation of higher education**: reflections and practices of Brazil and Australia. Porto Alegre: PUCRS; Embaixada da Austrália no Brasil, 2021.

FACULDADES são investigadas por suspeita de fraudar o resultado do Enade. **G1**, 16 jun. 2019. Disponível em: <https://glo.bo/3gbzHEa>.

FERNANDES, R. C.; CAMPOLINA, B.; SILVEIRA, F. G. **The distributive impact of income taxes in Brazil**. Brasília: IPC-IG, 2018.

FIRPO, S.; FRANÇA, M.; RODRIGUES, L. C. **Índice de equilíbrio racial**: uma proposta de mensuração da desigualdade racial entre e dentro das categorias ocupacionais. São Paulo: [s.n.], dez. 2020.

GARCÍA-VILLAR, C.; GARCÍA-SANTOS, J. M. Bibliometric indicators to evaluate scientific activity. **Radiología**, v. 63, n. 3, p. 228-235, 2021.

GATTI, B. *et al*. O modelo de avaliação da Capes. **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, p. 137-144, 2003.

GAUTAM, P. A bibliometric approach for department-level disciplinary analysis and science mapping of research output using multiple classification schemes. **Journal of Contemporary Eastern Asia**, v. 18, n. 1, p. 7-29, 2019.

GOMES, A. M. Exame nacional de cursos e política de regulação estatal do ensino superior. **Cadernos de Pesquisa**, n. 120, p. 129-149, 2003.

GRIBOSKI, C. M. O Enade como indutor da qualidade da educação superior. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 23, n. 53, p. 178-195, 2012.

GUSSO, D. A.; NASCIMENTO, P. M. Evolução da formação de engenheiros e de profissionais técnico-científicos no Brasil entre 2000 e 2012. *In*: OLIVEIRA, M. *et al*. (Org.). **Rede de pesquisa Formação e Mercado de Trabalho**: coletânea de artigos. Brasília: Ipea; ABDI, 2014. v. 4. p. 17-60.

HIRSCH, J. E. An index to quantify an individual's scientific research output. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 102, n. 46, p. 16569-16572, 2005.

IR 2021: receita recebeu 34,1 milhões de declarações, acima da expectativa. **G1**, 1º jun. 2021. Disponível em: <https://glo.bo/3lRRX9o>. Acesso em: 29 jun. 2021.

LACERDA, L. L. V. de. **Sinaes**: sistema de avaliação ou verificação de desempenho? [s.l.]: Appris, 2020.

LAZARIDIS, T. Ranking university departments using the mean h-index. **Scientometrics**, v. 82, n. 2, p. 211-216, 2009.

LOPES, P. I. X.; CASTRO, A. M. D. A. Avaliação, regulação, supervisão e acreditação da educação superior: análise do Projeto Insaes. **Cadernos de Pesquis**a, São Luís, v. 26, n. 3, p. 127-144, 2019.

MARQUES, F. O fascínio dos rankings. **Revista Pesquisa Fapesp**, n. 182, p. 40-42, abr. 2011.

MELO, A. A. S. de. A avaliação interna do Sinaes: gestão da informação e melhoria da qualidade. *In*: SILVA, A. J. N.; VIEIRA, A. R. L.; SOUZA, I. S. (Org.). **Capitalismo contemporâneo e políticas educacionais**. Ponta Grossa: Atena, 2021. v. 2. p. 82-92.

MELO, A. L. de. **Possíveis contribuições das escriturações tributárias digitais para automatização da cobrança do Fies**. Trabalho apresentado na Conferência Internacional sobre Financiamento Vinculado à Renda: Alternativas para o Ensino Superior e Outras Áreas de Política Pública, Brasília, 11 jul. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2lGl8A4>. Acesso em: 31 jul. 2019.

NASCIMENTO, P. M. **O estudante de hoje financiado pelo profissional do amanhã**: proposta de um sistema nacional de financiamento estudantil com pagamentos vinculados à renda futura – funcionamento e fonte de recursos. Brasília: Ipea, no prelo.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Rethinking quality assurance for higher education in Brazil**. Paris: OCDE, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/brazil/rethinking-quality-assurance-for-higher-education-in-brazil-9789264309050-en.htm>. Acesso em: 7 jun. 2021.

PEDROSA, R. H. L.; AMARAL, E.; KNOBEL, M. Assessing higher education learning outcomes in Brazil. **Higher Education Management and Policy**, v. 24, n. 2, p. 55-71, 2013.

PEREIRA, C. A.; ARAÚJO, J. F. F. E.; MACHADO-TAYLOR, M. de L. Remendo novo em roupa velha? Sinaes de maturidade ou de saturação do modelo de avaliação do ensino superior brasileiro. **Revista Brasileira de Educação**, v. 25, 2020.

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, v. 14, p. 439-452, 2009.

RIGHETTI, S. **O jogo dos rankings**: como surgiram e o que medem as principais classificações de universidades do mundo? Campinas: Estante Labjor/Nudecri/Unicamp, 2019.

RISTOFF, D.; GIOLO, J. O Sinaes como sistema. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 3, n. 6, p. 193-213, 2006.

SAVIANI, D. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. **Educação e Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 769-787, 2010.

SCHWARTZMAN, S. **O enigma do Enade**. Rio de Janeiro: IETS, 2005.

_____. Uses and abuses of education assessment in Brazil. **Prospects**, v. 43, n. 3, p. 269-288, 2013.

SCHWARTZMAN, S.; SILVA FILHO, R. L.; COELHO, R. Por uma tipologia do ensino superior brasileiro: teste de conceito. **Estudos Avançados**, v. 35, n. 101, p. 153-186, 2021.

SHAVELSON, R. J. The collegiate learning assessment. *In*: _____. **Measuring college learning responsibly**: accountability in a new era. Redwood City: Stanford University Press, 2020. p. 44-69.

STEINER, J. E. Diferenciação e classificação das instituições de ensino superior no Brasil. *In*: STEINER, J. E.; MALNIC, G. (Ed.). **Ensino superior**: conceito e dinâmica. São Paulo: Edusp, 2006. p. 327-358.

TAVARES, M. G. M. *et al*. Políticas de expansão da educação superior no Brasil pós-LDB/96: desafios para a avaliação. **Revista Inter Ação**, v. 36, n. 1, p. 81-100, 2011.

TRAVITZKI, R. **Enem**: limites e possibilidades do Exame Nacional do Ensino Médio enquanto indicador de qualidade escolar. 2013. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

TREMBLAY, K. OECD assessment of higher education learning outcomes (AHELO): Rationale, challenges and initial insights from the feasibility study. *In*: BLÖMEKE, S. *et al*. (Org.). **Modeling and measuring competencies in higher education**. [s.l.]: Brill Sense, 2013. p. 113-126.

VAN VUGHT, F.; ZIEGELE, F. U-Multirank: a user-driven and multi-dimensional ranking tool in global higher education and research. *In*: MAROPE, P. T. M.; WELLS, P. J.; HAZELKORN, E. (Org.). **Rankings and accountability in higher education**: uses and misuses. Paris: Unesco, 2013. p. 257-279.

VERHINE, R. E. Ranqueamento no contexto da educação brasileira. *In*: REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL, 5., 2009, Salvador, Bahia. **Anais**... Salvador: Abave, 2009.

_____. O novo alfabeto do Sinaes: reflexões sobre o IDD, CPC e IGC. *In*: DALBEN, A. *et al*. (Org.). **Convergência e tensões no campo da formação e do trabalho docente**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. v. 5. p. 632-650.

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

_____. Higher education quality assurance: a comparative perspective. *In*: CASSOL, C.; ELSNER, C. (Org.). **Internationalisation of higher education**: reflections and practices of Brazil and Australia. Porto Alegre: PUCRS; Embaixada da Austrália no Brasil, 2021.

VERHINE, R. E.; DANTAS, L. M. V. The evaluation and regulation of for-profit higher education in Brazil: implications for Sinaes. **Práxis Educacional**, v. 16, n. 38, p. 265-282, 2020.

WOOLDRIDGE, J. M. **Econometric analysis of cross section and panel data**. 2nd ed. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2010.

ZAHAVI, H.; FRIEDMAN, Y. The Bologna Process: an international higher education regime. **European Journal of Higher Education**, v. 9, n. 1, p. 23-39, 2019.

ZLATKIN-TROITSCHANSKAIA, O. *et al*. **Assessment of learning outcomes in higher education**: cross-national comparisons and perspectives. New York: Springer, 2018.

ZOGHBI, A. C. P.; OLIVA, B. T.; MORICONI, G. M. Aumentando a eficácia e a eficiência da avaliação do ensino superior: a relação entre o Enem e o Enade. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 21, n. 45, p. 45-65, 2010.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial
Reginaldo da Silva Domingos

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lis Silva Hall
Mariana Silva de Lima
Marlon Magno Abreu de Carvalho
Vivian Barros Volotão Santos
Débora Mello Lopes (estagiária)
Matheus Tojeiro da Silva (estagiário)
Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Mayana Mendes de Mattos
Mayara Barros da Mota (estagiária)

Capa
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico
Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

PÁTRIA AMADA BRASIL GOVERNO FEDERAL