

Estado da publicação: Não informado pelo autor submissor

Desafios do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES)

Carlos Eduardo Bielschowsky

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.8297>

Submetido em: 2024-03-19

Postado em: 2024-03-26 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

Desafios do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES)

CARLOS E. BIELSCHOWSKY

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6157-4663>

carledubiel@gmail.com

Instituto de Química da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro (RJ), Brasil

RESUMO: No momento em que o SINAES comemora 20 anos, seus indicadores principais mostram fragilidades para dar conta do atual momento do ensino superior, fruto da concentração de matrículas em poucos grupos privados com intensa utilização de Educação a Distância (EaD) de baixa qualidade.

Mostramos neste trabalho que as avaliações externas que levam ao Conceito Institucional (CI e CI-EaD), bem como ao Conceito de Curso (CC), não conseguem separar minimamente as IES que vêm oferecendo uma contribuição com qualidade à educação superior e à pesquisa científica no país, daquelas empresas de capital aberto que estão focadas no lucro com oferta de ensino de baixa qualidade. Mostramos também algumas fragilidades no Conceito Provisório de Curso (CPC) como instrumento de regulação da oferta de ensino superior.

Palavras Chave: Ensino Superior. Avaliação da Educação Superior. Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior - SINAES. Conceito de Curso. Conceito Institucional.

Challenges of the National Higher Education Assessment System (SINAES)

ABSTRACT: At a time when SINAES celebrates its 20th anniversary, its main indicators show fragility to account for the current moment of higher education in Brasil, as a result of the concentration of enrollments in a few private groups with intense use of low-quality Distance Education (DE).

In this work, we show that the external evaluations that lead to the Institutional Concept (CI and CI-EaD), as well as to the Course Concept (CC), are not able to separate the HE Institutions that have been offering quality contributions to higher education and scientific research in the country, from those private companies that are focused on profit with low quality offer. We also show weaknesses in the CPC as an instrument for regulating the provision of higher education.

Keywords: Higher Education. Evaluation of Higher Education. National System of Higher Education Evaluation - SINAES. Course Concept. Institutional Concept.

Desafios del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES)

RESUMEN: En momentos en que el SINAES celebra su vigésimo aniversario, sus principales indicadores muestran debilidades para responder a la situación actual de la educación superior, como resultado de la concentración de las matrículas en unos pocos grupos privados con un uso intensivo de la Educación a Distancia (EaD) de baja calidad.

Mostramos que las evaluaciones externas que conducen al Concepto Institucional (CI y CI-EaD), y al Concepto de Curso (CC), no logran separar a las IES que vienen ofreciendo un aporte con calidad a la educación superior y a la investigación científica, de aquellas empresas que cotizan en bolsa centradas en la obtención de ganancias con oferta de baja calidad. También se observan debilidades en el CPC como instrumento de regulación de la oferta de educación superior.

Palavras-clave: Educación Superior. Evaluación de la Educación Superior. Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior - SINAES. Concepto de Curso. Concepto Institucional.

Introdução

O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES, criado em 2004 e administrado pelo MEC, é responsável pela regulação e supervisão das Instituições de Ensino Superior (IES) e seus cursos, calcados em quatro indicadores principais, o Conceito Institucional – CI (CI e CI-Ead), o Conceito de Curso (CC), o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Curso (IGC). O presente trabalho busca alertar sobre as fragilidades destes indicadores para dar conta de regular uma nova realidade do ensino superior, fruto da concentração de matrículas em poucos grupos privados com intensa utilização de Educação a Distância (EaD) de baixa qualidade.

Mostramos evidências dos equívocos que decorrem da aplicação atual destes indicadores, e que conduz, por exemplo, a que das 25 IES privadas com maior número de matrículas em EaD em 2022, 23 sejam detentoras de Conceito Institucional (CI-EaD) quatro ou cinco, uma tenha conceito 3 e outra não tenha conceito CI-Ead (INEP, s/d; MEC, 2024). Estas IES apregoam em suas propagandas comerciais “nota máxima do MEC”, apesar das altíssimas taxas de evasão e baixíssimas notas de seus estudantes no ENADE (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes). Neste trabalho, apresentamos uma avaliação destes indicadores nas quais se sustenta a regulação do ensino superior do país, e sugestões para vencer as deficiências encontradas.

Estamos diante de um adiantado processo de precarização do ensino superior privado no país, hoje amplamente identificado (BIELSCHOWSKY, 2018, 2020, BIELSCHOWSKY et al, 2023; MORCAZEL, 2022; ARANTES, 2021; McCOWAN; BERTOLIN, 2020; AZEVEDO et al, 2023; VERHINE; DANTAS, 2020). Em 2022, cerca de metade das matrículas no ensino superior do país (49,6%) estava em Instituições de Ensino Superior (IES) de apenas nove grupos privados, sendo que

estes grupos detinham 80% de todas as matrículas de EaD do país, cujos alunos vêm apresentando altas taxas de evasão e baixo desempenho no Enade (BIELSCHOWSKY et al, 2023).

A estratégia destes grandes grupos de capital aberto é a substituição de matrículas presenciais por matrículas em EaD que apresentam maior lucro financeiro. Como consequência, em 2022 (INEP, s/d) o percentual de matrículas em EaD das IES privadas foi de 56,3%, contra 51,2% em 2021 e 43,8%, ou seja, um acelerado processo de desmobilização da oferta de ensino presencial.

As consequências desse movimento para os estudantes e para o país são graves. Por exemplo, dentre os estudantes que realizaram o Enade no ciclo de 2019, 2021 e 2022, 60,6% dos estudantes de EaD das IES privadas estão em cursos com conceito 1 ou 2, contra 39,7% dos cursos presenciais das privadas e 14% dos estudantes das IES públicas (BIELSCHOWSKY et al, 2023). Entre os efeitos colaterais deste processo, marcado pela lógica da busca pelo lucro financeiro, está a precarização do trabalho docente, onde a EaD das IES privadas apresenta uma relação aluno por docente muito alta. Além disto, estas empresas buscam cursos de alta demanda e baixo custo de operação, entre os quais se destaca o curso de pedagogia (MINHOTO et al, 2023) com 86,2% dos ingressos na EaD das IES privadas em 2022.

Um outro elemento preocupante é o alto percentual de matrículas do setor privado no ensino superior do país, foram 79 % das matrículas e 89,5% dos novos ingressos em 2022 (INEP, s/d), na contramão da maioria dos países do mundo. Por exemplo, o percentual de matrículas do setor privado nos E.U.A. é de 26%, na Alemanha, 15%, no México, 35,4% e na China, 14,4% (UNESCO, 2019). Ressalta-se, ainda, o agravante de que 76% da oferta privada no Brasil é realizada por IES com fins lucrativos, sendo, inclusive, proibida em alguns países, tema de um trabalho que também oferece uma visão global dos problemas das IES com fins lucrativos (VERHINE; DANTAS, 2020). Nos EUA, depois da oferta de matrículas no ensino superior privado crescer de 3 para 9% entre 2000 e 2010, houve uma forte reação, inclusive de uma comissão de inquérito no Senado (UNITED STATE SENATE, 2012), e recuou para a faixa de 5% (VERHINE; DANTAS, 2020).

O SINAES traz em seu bojo o ideal da construção de um país melhor através do ensino superior (BRITO, 2008; FRANCO, 2010; SOBRINHO 2010), como destaca o § 1º do Art. 1º da lei nº 10.861 de 2004, de sua criação: “O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional”. Entretanto, a forma de operação das IES privadas mudou, fruto da concentração de matrículas em poucos grupos privados e forte utilização de EaD de qualidade duvidosa, como destacamos anteriormente.

Será que, nesse contexto, os resultados dos indicadores utilizados pelo SINAES são eficazes? Para abordar o tema, faremos neste trabalho uma análise da eficácia dos diferentes componentes que o SINAES utiliza para regular o sistema de educação superior no país, mais especificamente, a análise será voltada para os componentes do Conceito Preliminar de Curso (CPC), do Índice Geral de Curso (IGC), do Conceito de Curso (CC) e do Conceito Institucional (CI e CI-EaD). Nessa pesquisa, utilizamos

os valores para os CC e CI do e-mec (MEC, 2024), retirados em janeiro de 2024, os microdados do censo da educação superior de 2022, do Enade do ciclo 2019, 2021 e 2022, bem como os dados do CPC e do IGC do INEP de 2021.

Adiantamos, na Tabela 1 o percentual de alunos matriculados em 2022 em cursos de IES públicas e privadas, nas duas modalidades, por faixa (de um a cinco) para o Conceito de Curso (fruto da avaliação externa qualitativa), Conceito Preliminar de Cursos (CPC – uma cesta de indicadores quantitativos) e do Enade das edições de 2019, 2020 e 2022.

Tabela 1. Percentual de estudantes matriculados em 2022 do setor público e privado, por faixa dos conceitos CC, CPC e Enade

Conceito preliminar de curso	% de alunos por Conceito de Curso (CC)		% de alunos por Conceito Preliminar de curso (CPC)		% de alunos por Conceito Enade (exames 2019, 2021 e 2022)	
	públicas	privadas	públicas	privadas	públicas	privadas
1	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,8%	3,0%
2	0,2%	0,1%	2,1%	3,8%	12,3%	44,2%
3	8,7%	10,3%	35,5%	67,8%	28,5%	42,0%
4	29,1%	35,5%	60,7%	27,0%	39,0%	9,9%
5	8,9%	17,6%	1,7%	1,3%	18,5%	0,9%

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior (INEP s/d). Elaboração: Autor.

É impactante observar que pelo Conceito de Curso (CC, avaliação externa) apenas 0,1% dos estudantes das IES privadas estão em cursos com conceito 1 ou 2, pelo Conceito Preliminar de Curso (CPC) passa para 3,8% enquanto pelo Enade esta cifra vai para 47,2%, ou seja, pela indicação do Enade quase metade dos estudantes das IES privadas estão em cursos de baixo desempenho, o que não é percebido pelo CC ou pelo CPC. Também é impactante observar que pelo Conceito de Curso, os cursos das IES privadas estão significativamente mais bem avaliados (53,1% com CC 4 e 5 nas IES privadas, contra 38% nas públicas), resultado que inverte radicalmente quando consideramos o CPC (31,7% com CPC 4 e 5 nas IES privadas, contra 65,3% nas públicas) e ainda mais quando consideramos o Enade (apenas 10,8% nas IES privadas contra 57,5% nas públicas). Um outro alerta sobre o tema emana do trabalho de Ferreira e Teixeira (FERREIRA; TEIXEIRA, 2023), dentre as 49.089 visitas a cursos realizadas entre 2004 e 2020, apenas 699 resultaram em um conceito de curso (CC) insatisfatório (1 ou 2), ou seja, ao longo destes 17 anos apenas 1,44% dos cursos obtiveram conceito de curso (CC) um ou dois. Importante ressaltar que os Conceitos de Cursos (CC) são aqueles utilizados no processo de autorização dos cursos e os conceitos CC e CPC no credenciamento dos cursos, ou seja, que permitem o seu funcionamento.

Embora estejam disponíveis um grande número de artigos, monografias e teses sobre o SINAES, ainda são poucos os trabalhos relacionados com a efetividade do SINAES para enfrentar o momento que passamos no ensino superior (por exemplo, OECD, 2018; FERREIRA; TEIXEIRA, 2022;

BITTENCOURT ET AL, 2023), um universo de pesquisa que consideramos insuficiente face a grave precarização do ensino superior que assistimos nos últimos anos. Nesta linha, destacamos em especial o recente estudo realizado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) “Redesenhando o SINAES: Um convite a aperfeiçoamentos na política de avaliação da educação superior Brasileira” (FERREIRA; TEIXEIRA, 2023) que aponta vários elementos críticos nos indicadores que compõe o SINAES, como por exemplo limitações oriundas de procedimentos de padronização (por exemplo no Enade e IDD), o peso dos diferentes componentes do CPC, a capacidade de discriminação do CC e do CI, a desconsideração da diversidade institucional, a falta de comparabilidade entre diferentes edições do Enade, entre outros.

O presente trabalho pretende colaborar nesta discussão, apontando que os indicadores atualmente utilizados no sistema de regulação apresentam uma distância entre seus valores e a realidade que observamos nos índices de evasão, resultados do Enade e mesmo em conversas com estudantes que fazem cursos nestes sistemas. Este fato, gravíssimo, precisa ser urgentemente levado em consideração, pois não filtra aqueles cursos e IES que não deveriam estar sendo autorizados a operar, e, pior, permite que estas IES façam uma propagando maciça pautadas em “conceito máximo no MEC”.

O SINAES, seus componentes e o universo de dados utilizados na pesquisa

O SINAES foi criado através da Lei nº 10.861 em 14 de abril de 2004, com excelentes propósitos como mostra o Art. 1º, § 1º, e o Art. 2º, que reproduzimos abaixo:

Art. 1º, § 1º : O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

Art. 2º O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar: I – avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos; II – o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos; III – o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos; IV – a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações.

Em sua concepção, o SINAES prevê a avaliação das Instituições e de cursos, utilizando instrumentos e envolvendo, a comunidade acadêmica, como mostram o Art 3º § 2º no caso da avaliação das instituições e o Art. 4º § 1º para a avaliação de cursos:

Art 3º § 2º Para a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, entre os quais a autoavaliação e a avaliação externa in loco, presencial ou virtual, com georreferenciamento.

Art. 4º § 1º A avaliação dos cursos de graduação fará uso de procedimentos e instrumentos diversificados, entre os quais, obrigatoriamente, a avaliação externa por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento (BRASIL, 2004)

O SINAES está estruturado em quatro conceitos, com valores de um a cinco:

Para cursos:

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

Para Instituições de Ensino Superior (IES):

- i. o Índice Geral de Cursos da Instituição (IGC), uma média ponderada pelo número de estudantes do CPC dos cursos da IES, agregando os conceitos de seus curso da pós-graduação stricto sensu;
- ii. O Conceito Institucional (CI e CI-EaD) é atribuído por avaliadores externos designados pelo INEP.

As Universidades e Centros Universitários têm autonomia para criar e começar a operar novos cursos, sendo que as Faculdades necessitam de uma autorização do MEC para lançar vagas em cursos novos. Uma vez iniciados, todos os cursos passam por um reconhecimento que é realizado por avaliadores externos quando a primeira turma alcança entre 50% e 75% de sua carga horária total, realizada com base no instrumento de avaliação do INEP, sendo o referido curso reconhecido caso o CC final seja igual ou superior a três. Uma vez reconhecido o curso, ele terá de submeter periodicamente a renovação de seu reconhecimento. Para cursos que participam do Enade, esta renovação é automática quando o Conceito Preliminar de Curso (CPC) for igual ou superior a três; não sendo este o caso, o curso passa por uma nova avaliação externa, que gera um novo Conceito de Curso (CC).

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

Preto no branco, as IES privadas rezam pela cartilha dos componentes que levam ao CPC e CGC e nos processos de avaliação externa que levam ao CC e CI, o que viabiliza suas operações, independente dos ideais contidos nos princípios e complexidade (PEREIRA, 2018) do SINAES. Estes indicadores se mostraram incapazes de bloquear as ofertas de má qualidade no contexto da concentração de matrículas em poucos grupos privados no contexto atual, que apresentamos na tabela 2, com o número de ingressos e matrículas no ensino superior em 2022 destacando as IES dos nove maiores grupos privados.

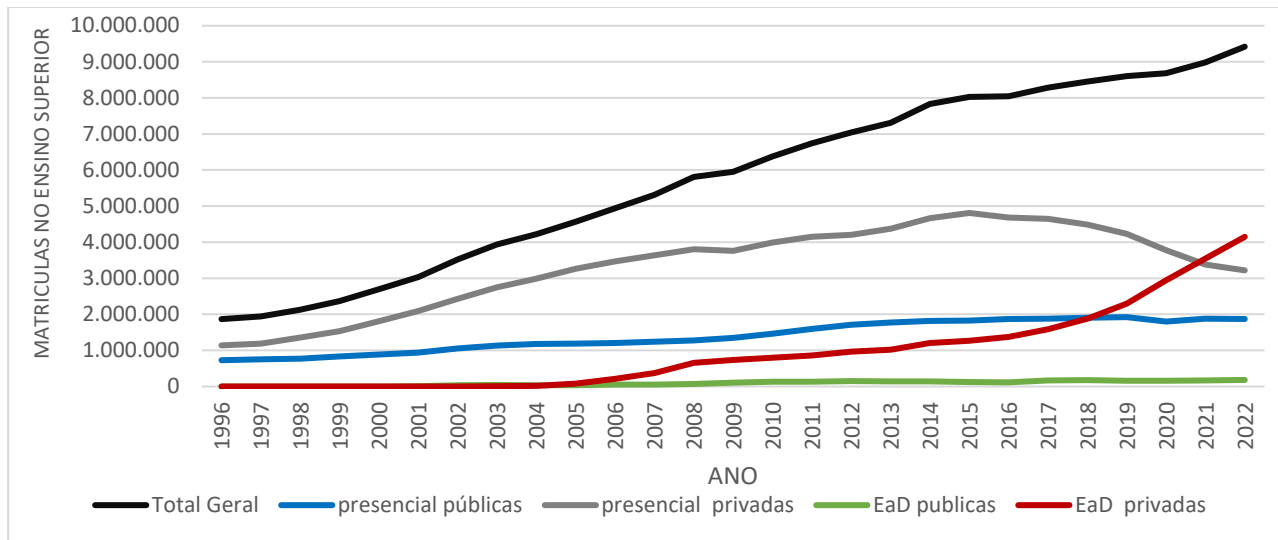
Tabela 2. Percentual de matrículas e ingressos no ensino superior em 2022.

Censo de 2022	Ingressos em 2022			matrículas em 2022		
	% Ing. Pres.	% Ing. EaD	Total	% Mat. Pres.	% Mat. EaD	Total
IES dos 9 maiores grupos privados	32,8%	83,1%	65,6%	24,1%	79,9%	49,6%
Demais IES privadas	39,5%	14,7%	23,3%	38,8%	15,9%	28,2%
Públicas	27,8%	2,1%	11,1%	37,1%	4,2%	21,2%
Total	100,1%	99,9%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior (INEP s/d). Elaboração: Autor.

Observamos um cenário onde certa de metade das matrículas e 66% dos novos ingressos estão concentrados em apenas nove IES privadas, com fins lucrativos. Do total de estudantes que ingressaram no ensino superior público privado em 2022, 65% foram na modalidade de EaD concentradas em IES dos nove grandes grupos privados. Este cenário aparentemente ainda está em evolução, com a substituição de matrículas presenciais por matrículas de Ead nas IES privadas, como mostra a figura 1.

Figura 1. Evolução das matrículas no ensino superior presencial e EaD nas IES públicas e privadas.



Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior (INEP s/d). Elaboração: Autor.

No intuito de pesquisar a eficácia do SINAES no contexto da oferta de ensino superior de hoje, vamos analisar cada um dos índices que o sustentam (**CPC, IGC, CC e CI**) à luz dos dados mais recentes de que dispomos no INEP e no e-mec, que descrevemos abaixo.

Para o número e características das matrículas, cursos e IES utilizamos os microdados do censo da educação superior de 2022 (INEP, s/d).

Para o Enade utilizamos os microdados referentes aos exames de 2019, 2020 e 2022, com 252,1 mil concluintes participantes de 6.530 cursos presenciais de IES públicas, 547,6 mil estudantes de 16.147 cursos presenciais de IES privadas, 21,9 mil estudantes de 505 cursos de EaD de IES públicas e 304,0 mil estudantes de 2.760 cursos de EaD de IES privadas. Apenas 25.783 cursos tiveram exame Enade neste ciclo 2019, 2021 e 2022, o que corresponde a 57% dos cursos ativos em 2022, parte dos cursos não realizam Enade, por exemplo, os cursos de música, além disto uma parcela dos cursos ativos em 2022 foram criados há pouco tempo e não dispõe ainda de um suficiente número de alunos concluintes para fazer o Enade.

Os dados para o Conceito de Curso (CC) foram obtidos do e-mec em 29 de janeiro de 2024, e apresentam resultados para um total de 31.144 cursos, dos quais 28.132 cursos presenciais e 3.012 cursos de EaD.

Os dados que utilizamos para o Conceito Provisório de Curso e Índice Geral de Curso são de 2021, sendo os mais recentes disponibilizados pelo INEP (INEP, CGC 2021) e, de uma maneira geral, mais atuais que aqueles oferecidos pelo Sistema E-mec.

Finalmente, os dados que utilizamos para o Conceito Institucional (CI e CI-EaD) foram obtidos do e-mec em 28 de janeiro de 2024, dispondo de CI presencial para 2661 IES e Ci-EaD para 1160 IES, dos quais dois terços foram realizados a partir de 2019.

Análise do Conceito Institucional (CI e CI-EaD)

Os conceitos CI e CI-EaD são resultados de uma visita técnica de uma comissão de avaliadores pautada em um questionário composto de 50 questões (indicadores) cuja versão atualmente utilizada data de 2017 (INEP, 2017), sendo divididas em 5 eixos:

Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional, com peso de 10%, é constituído de 5 indicadores;

Eixo 2 - Desenvolvimento Institucional, com peso de 30%, é constituído por 7 indicadores;

Eixo 3 Políticas Acadêmicas, com peso de 10%, é constituído por 12 indicadores;

Eixo 4 - Políticas de Gestão, com peso de 20%, é constituído por 8 indicadores;

Eixo 5 - Infraestrutura, com peso de 30%, é constituído por 18 indicadores.

Estas 50 questões nos 5 eixos são preenchidas pelos avaliadores externos que atribuem a cada questão uma nota de um a cinco, e gera o Conceito Institucional presencial (CI) e para EaD (CI-EaD) e, em princípio, deveria promover a qualidade da IES.

Tendo como uma de suas origens o Plano Nacional de Avaliação das Universidades Públicas - PAIUB, (FRANCO, 2010), com importante foco em um processo de crescimento institucional, este questionário do CI e CI-EaD traz ênfase às questões relacionadas com o planejamento e a avaliação institucional no eixo 1 e com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) no eixo 2, sendo que estes dois eixos somam 40% dos pontos. São indicadores auferidos, em geral, de forma documental e podem ser manipulados pelas empresas que visam essencialmente o lucro. Outro eixo relativamente simples de cumprir para estas empresas é o eixo 5, da infraestrutura, com peso de 30%, no geral seu cumprimento depende de um investimento inicial de pouca monta perto do lucro a ser auferido, especialmente no caso da oferta maciça de EaD, cujo instrumento de avaliação contempla a infraestrutura física dos polos em apenas um dos 18 indicadores deste Eixo.

O total dos pontos dos Eixos 1, 2 e 5 representa 70% do valor do CI, e não considera de forma mais profunda o processo de ensino e aprendizagem real vivenciado pelos alunos de graduação, como, por exemplo, a densidade de conteúdos oferecidos, como são realizados os processos de avaliação das disciplinas, a relação professor/aluno, que é a parte custosa da operação das IES. Adicionalmente, estes 70% contidos nos eixos 1, 2 e 5 não consideram, de forma efetiva, a produção de conhecimento, bem como a contribuição de atividades de pesquisa e extensão efetivamente realizadas pelas IES no cenário Nacional, entre outros fatores relevantes para a avaliação da IES e para a país.

Mais um aspecto preocupante é que, das 50 questões que conduzem os avaliadores externos à elaboração do Conceito Institucional da IES, apenas um dos indicadores traz resultados quantitativos, relacionados com a composição do corpo docente entre mestres e doutores, sendo que este item não considera a relação alunos/professor.

Aparentemente o Conceito Institucional, imerso em um conjunto excessivo de indicadores (50) sem priorizar itens fundamentais com comprovação *in loco*, acaba conduzindo a uma distorção na avaliação do ensino superior, que pode ser evidenciada de inúmeras formas. Como exemplo, vamos analisar aquelas IES onde a soma do CI e do CI-EaD é igual a nove ou dez, ou seja, um dos dois conceitos é 5 e o outro 4 ou 5. O que sugere que estas IES cujos dados apresentamos abaixo, sejam a “excelência da excelência” na educação superior no Brasil, pois atendem com louvor a educação presencial e a EaD. A Tabela 3 mostra o número de IES e de alunos matriculados nas IES com estas características:

Tabela 3. Número de IES e Alunos matriculados em IES com a soma do CI e CI-EaD igual ou maior que nove

	Número de IES	Alunos matriculados na educação presencial e EaD
Privadas	382	4.972.511
Públicas	27	459.864
Total	409	5.432.375

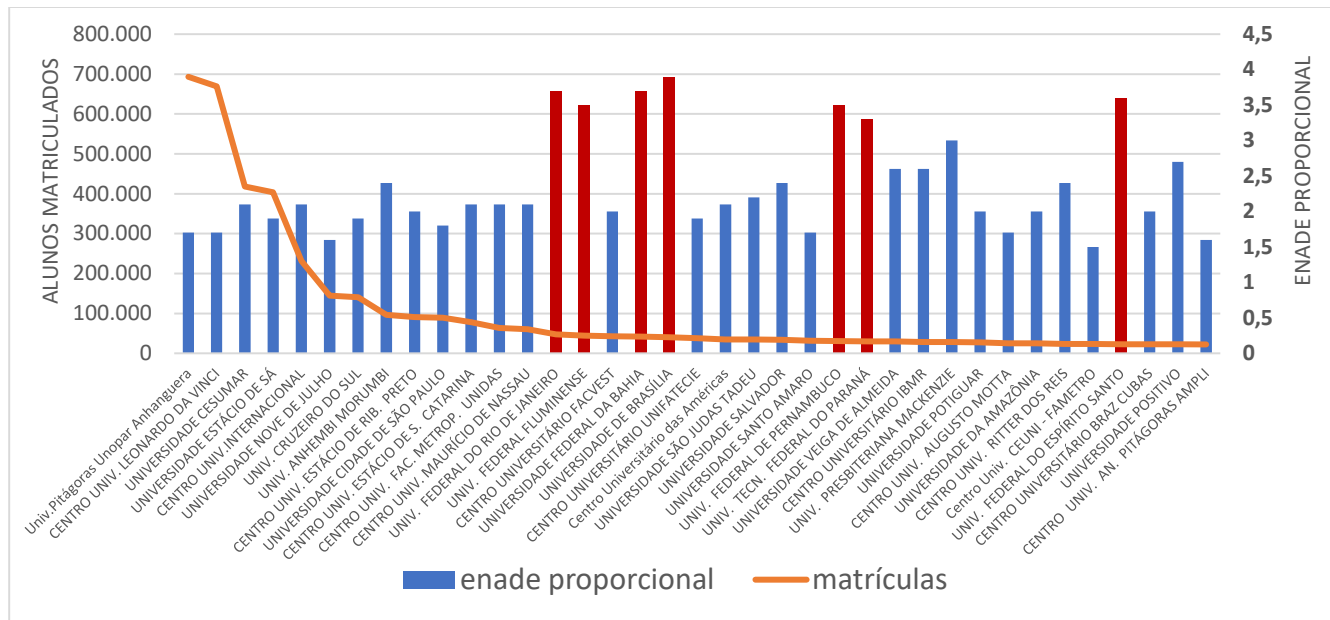
Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior (INEP s/d). Elaboração: Autor

Essas 409 IES com CI + CI-EaD igual a nove ou dez representam 57,7% de todas as matrículas no ensino superior no país, ou seja, a julgar por este resultado, estamos nadando em um mar de excelência no ensino superior do país.

A Figura 2 mostra o número total de alunos matriculados nas duas modalidades e o Enade proporcional daquelas IES de “excelência”, que tem CI + CI-Ead igual a nove ou dez, para IES que possuem mais de 22 mil alunos matriculados nas duas modalidades, sendo o Enade proporcional ao número de alunos de uma IES, definido como (BIELSCHOWSKY, 2018):

$$\text{Enade proporcional (IES)} = \frac{\sum_{\text{cursos IES}} (\text{Enadecurso} * \text{concluintesparticipantes})}{\sum_{\text{cursos IES}} (\text{concluintesparticipantes})}$$

Figura 2. Enade proporcional e Número de Alunos Matriculados para as IES com CI+CI-EaD nove ou dez, as barras em vermelho são as IES públicas.



Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior (INEP s/d). Elaboração: Autor

Claramente, a excelência sinalizada pela soma dos dois conceitos (CI e CI-EaD) não é percebida no resultado dos alunos no Enade para a maioria das IES particulares, visto que a maioria dos estudantes destas IES com $CI+CI-EaD = 9$ ou 10 e com grande número de alunos, têm um desempenho que pode ser considerado muito preocupante no Enade (Figura 2). Por exemplo, as duas IES com maior número de estudantes (duas primeiras à esquerda da Figura 2), que somam 1,36 milhão de alunos matriculados, representando 15% de todos os estudantes do país nas duas modalidades em 2022, têm um Enade proporcional de 1,66. Destacam-se nesta figura as Universidades Federais, em vermelho, que apresentam um Enade proporcional entre 3,5 e 4.

Vejamos agora apenas a modalidade de Educação a Distância, expressa no índice CI-EaD. A tabela mostra os valores de CI-EaD, Enade proporcional, IGC e número de alunos matriculados na EaD em 2022 para IES com mais de 20 mil alunos de EaD, são 25 IES que somam 3,5 milhões de alunos de EaD em 2022.

Tabela 4. CI-EaD, IGC e Enade proporcional (ciclo 2019, 2021 e 2022) para IES com mais de 20 mil alunos matriculados em EaD em 2022.

	CI-EaD	IGC	enade proporcional	% de ativos em 2019 que entraram em 2018	matriculas
Universidade Pitágoras Unopar Anhanguera	4	3	1,66	34,2%	686.801
Centro Universitário Leonardo Da Vinci	5	3	1,67	44,3%	668.749

Universidade Cesumar	5	3	2,07	58,0%	409.650
Universidade Estácio de Sá	5	3	1,94	42,6%	313.163
Universidade Paulista	Sem conceito	3	1,58	41,8%	236.483
Centro Universitário Internacional	5	3	2,05	37,7%	230.276
Universidade Cruzeiro do Sul	5	3	1,92	42,8%	105.470
Centro Universitário Estácio De Ribeirão Preto	4	3	1,96	36,5%	86.531
Centro Universitário Estácio De Santa Catarina - Estácio Santa Catarina	5	3	2,04	40,0%	72.933
Universidade Anhembi Morumbi	4	4	2,53	51,9%	66.662
Universidade Cidade de São Paulo	4	3	1,85	43,9%	66.073
Fundação Universidade Virtual do Estado de São Paulo	4	3	2,87	-	61.800
Universidade Nove de Julho	4	3	1,71	57,4%	58.086
Centro Universitário Planalto do Distrito Federal - Uniplan	4	3	1,04	58,1%	53.570
Centro Universitário Fael	4	3	1,40	41,9%	51.622
Centro Universitário Maurício de Nassau	5	3	2,24	44,1%	46.132
Universidade de Franca	3	3	1,88	43,1%	45.929
Centro Universitário Unifatecie	5	3	2,08	-	35.045
Universidade Anhanguera	4	3	1,61	25,2%	34.033
Centro Universitário Facvest	5	4	1,22	42,2%	31.455
Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas	5	3	2,22	34,5%	30.628
Centro Universitário Cidade Verde	4	3	1,60	65,8%	26.233
Universidade Santo Amaro	5	3	1,55	49,7%	22.173
Centro Universitário das Américas	4	3	2,15	48,0%	21.469
Centro Universitário Anhanguera Pitágoras	5	3	2,06	38,0%	21.136
Centro Universitário Ingá	4	3	1,80	66,1%	20.088
Média proporcional ao número de matrículas em 2022 e Soma no caso das matrículas	4,28	3,03	1,83	39,8%	3.502.190

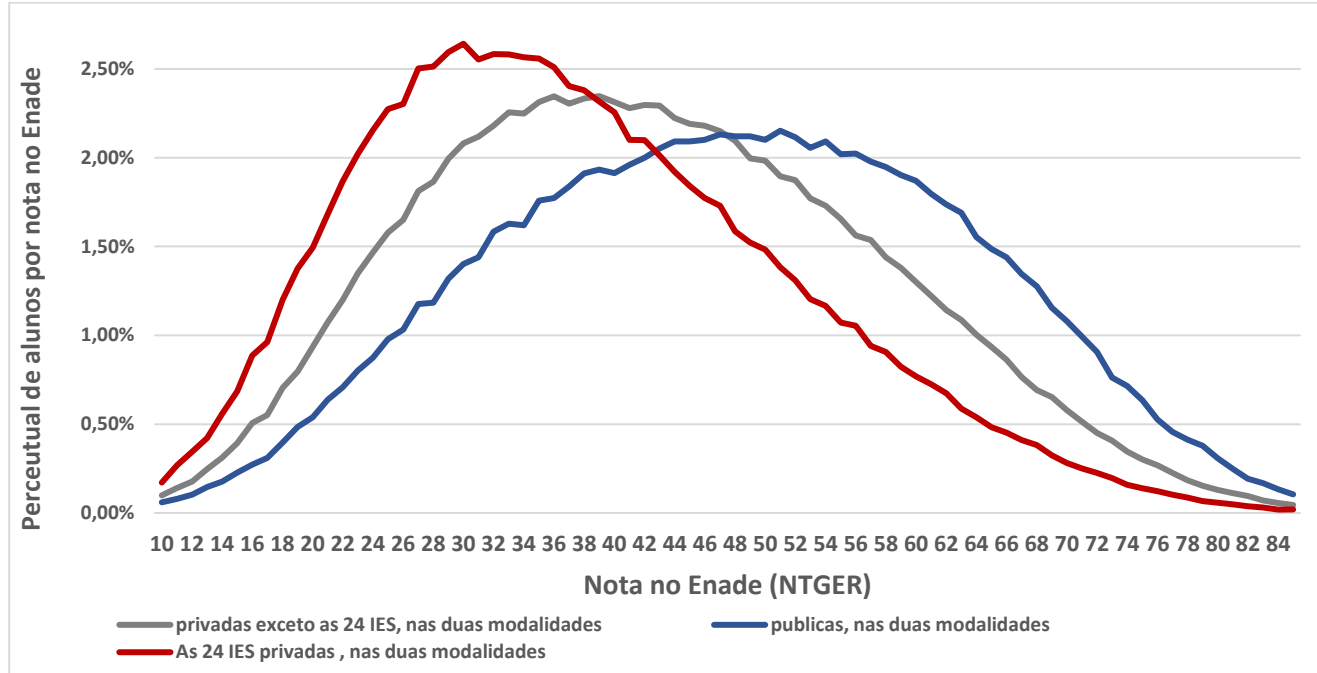
Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior (INEP s/d). Elaboração: Autor

Esta tabela mostra um CI-EaD quatro ou cinco destas 25 IES, excetuando-se a Universidade Paulista por não constar conceito CI-EaD no E-mec quando da realização desta pesquisa, e da Universidade de Franca com CI-EaD igual a três. É muito impactante a distância que observamos entre o CI-EaD e o

Enade proporcional. A distância entre o IGC e o Enade proporcional é menor, coerente com o fato de que o Enade participa do IGC como veremos mais adiante. Observamos também que, em média, apenas 39,8% dos estudantes que ingressaram em 2018 estavam ativos ao final de 2019 nestas 25 IES. No cálculo do percentual de alunos ativos ao final do segundo ano utilizamos o censo de 2019, pois o INEP deixou de publicar os microdados de alunos a partir de 2020. Dentre as IES com mais de 20 mil estudantes em EaD, apenas uma é pública, a UNIVESP, que apresentou os melhores resultados para o Enade proporcional.

A figura 3 apresenta a distribuição percentual da nota geral de todos os estudantes no Enade (ciclo 2019, 2021 e 2022), cuja variável nos microdados do ENADE leva o nome NTGER, em um universo de 1,1 milhão de participantes concluintes de IES públicas e privadas, onde separamos o desempenho dos estudantes das 24 IES privadas com mais de 20 mil alunos de EaD destacados na tabela 4. Esta figura, considera o desempenho dos estudantes em exames realizados em anos distintos (2019, 2020 e 2022), em diferentes áreas, portanto de diferentes cursos com provas distintas, lembrando que houve uma pandemia no meio. Assim, o quadro que emerge serve apenas como uma indicação qualitativa. Entretanto, quando exploramos por carreira, com o mesmo exame e no mesmo período, as figuras que surgem são semelhantes (BIELSCHOWKSY et al, 2023).

Figura 3. Distribuição de Notas dos 1,1 milhão de concluintes participantes no Enade de 2019, 2021 e 2022 em IES privadas (grupo das 24 com mais de 20.000 alunos e grupo das outras) ou públicas, e modalidade de ensino.



Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior (INEP s/d). Elaboração: Autor

Esta figura mostra, de forma clara, o baixo desempenho global (presencial + EaD) no Enade dos estudantes nas duas modalidades destas 24 IES privadas com maior oferta de EaD, e aponta para um urgente processo de supervisão da oferta de boa parte desta oferta. O desempenho dos estudantes das demais IES privadas é marcadamente melhor, estando, entretanto, abaixo do desempenho dos estudantes das IES públicas.

Análise do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e do Índice Geral de Curso (IGC)

Este conceito (CPC) assume grande relevância no SINAES, na medida que os cursos com CPC igual ou maior que três têm sua renovação de reconhecimento automática. Um relatório de sua análise técnica é mais complexo, requereria, por si, um trabalho completo. Assim, procuramos aqui sintetizar alguns de seus principais aspectos e fragilidades.

O CPC é calculado a cada três anos, pois um de seus componentes é o Enade, que tem a mesma periodicidade. O CPC é composto por quatro dimensões e 8 componentes, como mostra o quadro 1.

Quadro 1 – Composição do CPC e pesos das suas dimensões e componentes

DIMENSÃO	COMPONENTES	PESOS	
Desempenho dos Estudantes	Nota dos Concluintes no Enade (NC)	20,0%	
Valor agregado pelo processo formativo oferecido pelo curso	Nota do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (NIDD)	35,0%	
Corpo Docente	Nota de Proporção de Mestres (NM)	7,5%	30,0%
	Nota de Proporção de Doutores (ND)	15,0%	
	Nota de Regime de Trabalho (NR)	7,5%	
Percepção Discente sobre as Condições do Processo Formativo	Nota referente à organização didático-pedagógica (NO)	7,5%	15,0%
	Nota referente à infraestrutura e Instalações Físicas (NF)	5,0%	
	Nota referente às oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional (NA)	2,5%	

Fonte: Elaborado pela Daes/Inep

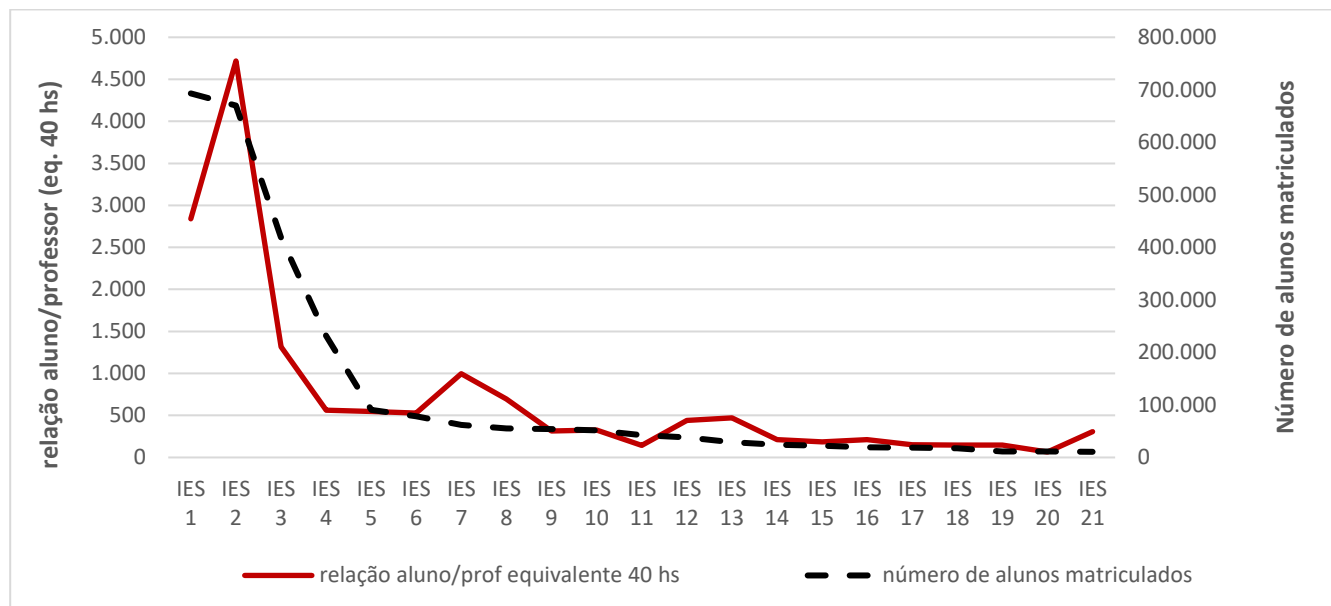
A partir deste quadro, vamos analisar cada um dos componentes do CPC e suas fragilidades em maior detalhe.

A dimensão Desempenho dos Estudantes, obtida a partir do Enade, tem peso de 20% no CPC, sendo aplicado a cada três anos para cada curso. No período de 2019, 2021 e 2022, últimos dados disponíveis do INEP, foram cerca de 1,14 milhão de alunos concluintes com prova válida. Embora seja objeto de críticas (MIRANDA et al, 2019), consideramos de longe este o índice mais robusto do atual CPC, especialmente para cursos com grande número de alunos concluintes de EaD, em todos os cantos do país, sendo muito difícil, neste caso, “mascarar” o seu resultado.

A dimensão Conceito Corpo Docente, com peso 30% no CPC, é composta por três indicadores, a proporção de Mestres, a de Doutores e o Regime de Trabalho, obtidos do Censo da Educação Superior. Trata-se de um conceito que carrega uma fragilidade enorme, posto que não considera a relação aluno/professor, item que mais pesa nas finanças das IES. Uma vez que os dados do INEP agregam o

número de professores por IES, não separando por curso e modalidade, pesquisamos o efeito da oferta de EaD nesta questão para IES com mais de 80% de alunos em EaD, como mostra a figura 4. O número de professores equivalente 40 horas foi calculado, de forma aproximada, da considerando Docentes em tempo integral com peso 1, docentes em tempo parcial com peso 0,5 e docentes horistas com peso 0,25.

Figura 4. Relação aluno/professor equivalente 40hs e número de alunos matriculados para IES com mais de 80% de alunos na EaD e mais de 10 mil alunos matriculados nas duas modalidades.

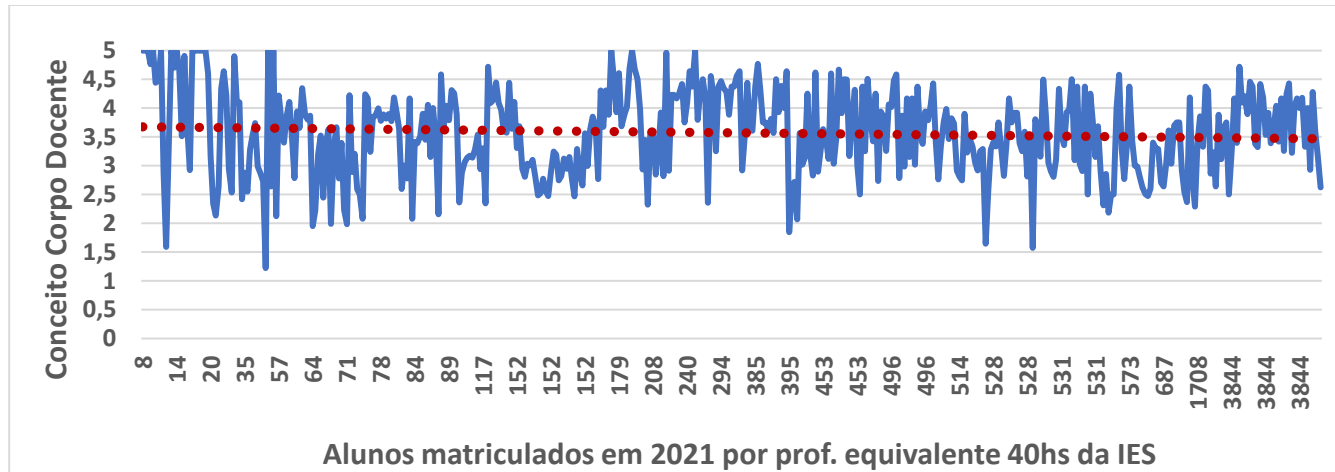


Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior (INEP s/d). Elaboração: Autor

São 21 IES com estas características (mais de 10 mil alunos e mais de 80% dos alunos na EaD), que somam 2.584.126 alunos matriculados em 2022 nas duas modalidades, cerca de 35% de todos os alunos matriculados nas IES privadas. Estas 21 IES têm um total de 3.206 docentes equivalentes 40hs, o que fornece uma média de 806 alunos por professor equivalente 40 horas, contra uma média de 70 alunos por professor em exercício equivalente 40 hs para o conjunto das IES privadas do país.

A figura 5 mostra o resultado do CPC nesta dimensão corpo docente para cursos de EaD com mais de 500 alunos matriculados em 2021 como função do número de alunos por professor equivalente 40 horas da IES.

Figura 5. Valores do Conceito Corpo Docente e a relação alunos/professor para cursos de EaD com mais de 500 alunos matriculados em 2021, a amostra soma 2 milhões de alunos matriculados em 2022.

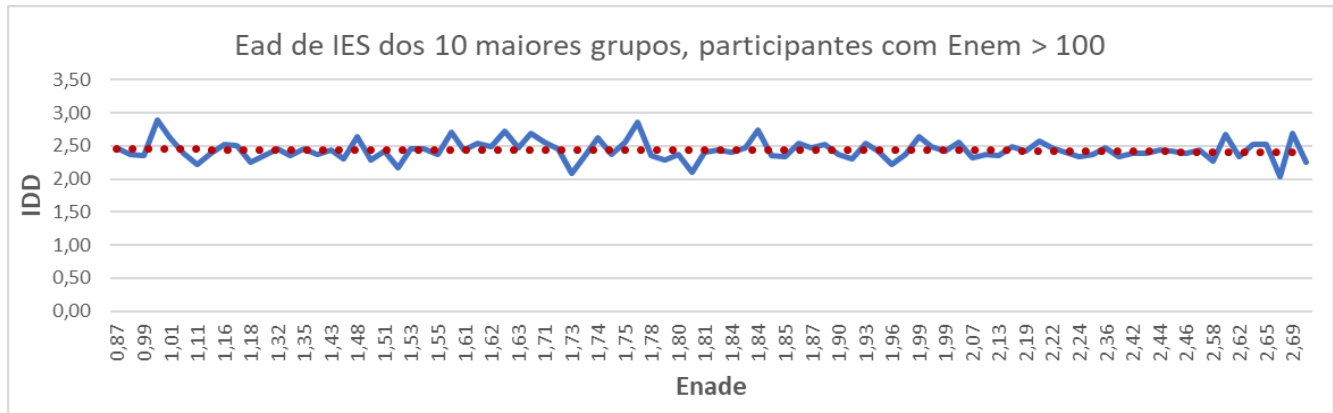


Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior (INEP s/d). Elaboração: Autor Nota: A linha pontilhada representa o ajuste dos dados por uma reta.

Não observamos uma significativa relação entre o Conceito do Corpo Docente e o número de alunos por professor equivalente 40 horas, e parece plausível supor que os grandes operadores priorizam prover uma melhor relação doutores e mestres e regime de trabalho integral ou parcial para um número reduzido de docentes. Um exemplo marcante é o Centro Leonardo da Vinci, que em 2021 tinha conceito corpo docente médio de 3,92, com 538.180 mil alunos (quase todos em EaD) e apenas 310 docentes em exercício, dos quais apenas 69 em tempo integral.

A dimensão Valor agregado pelo processo formativo oferecido pelo curso, IDD, com peso de 30% é representado por apenas um componente, a Nota do Indicador de Diferença entre os desempenhos esperado e observado, NIDD, é calculado a partir de um tratamento estatístico, que leva em conta a nota dos alunos no Enem e no Enade, para aqueles alunos que possuem ambas as notas. Para o ciclo 2018, 2019 e 2021 foram 779.176 estudantes nesta situação, 67,4% do total de alunos que realizaram o Enade nestes anos. Na figura 6 apresentamos a relação entre o IDD e o Enade para cursos de EaD com mais de 100 concluintes participantes.

Figura 6. Notas do IDD e do Enade para a de cursos na modalidade EaD com mais de 100 participantes no Enade das 10 maiores IES privadas. A linha pontilhada representa o ajuste dos dados por uma reta.

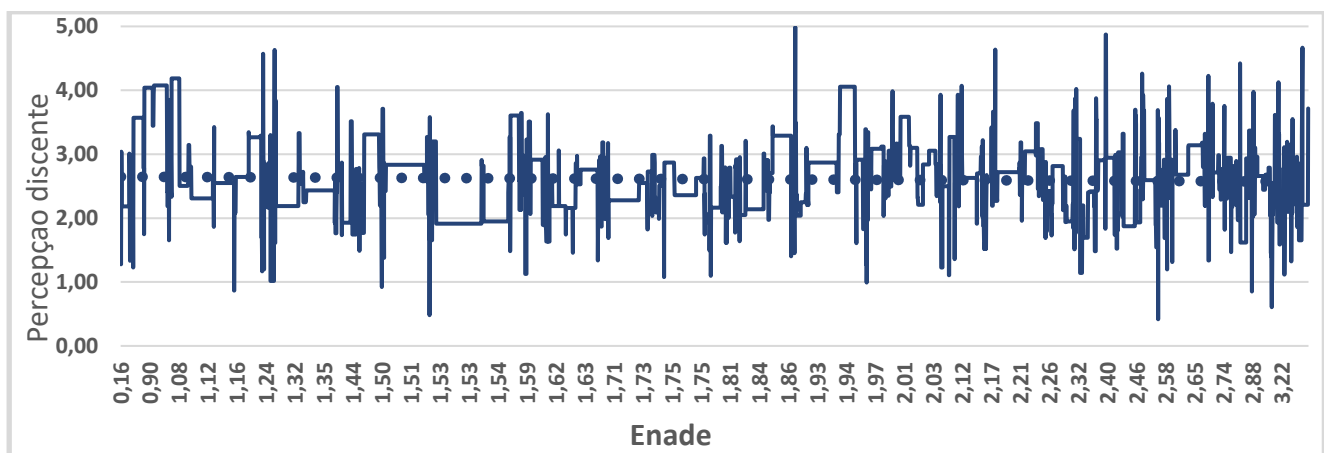


Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior (INEP s/d). Elaboração: Autor

A ideia de considerar o ganho efetivo do aluno no seu ensino superior é excelente, porém a figura 6 mostra que existe algo de errado com este índice, possivelmente algum problema na sua metodologia estatística, já que ele não praticamente não apresenta variação entre os cursos de EaD com muitos estudantes do universo considerado na figura acima.

A dimensão Percepção Discente sobre as Condições do Processo Formativo, com 15% do valor do CPC, é colhida por ocasião do Enade, e utiliza os itens de número 27 a 68 da segunda seção do Questionário do Estudante do Enade (INEP, s/n), divididas em 3 componentes: organização didático pedagógica (NO), infraestrutura e instalações físicas (NF) e oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional (NA), sendo o valor de cada componente a média das respostas dos estudantes dos cursos. Não observamos correlação entre a resposta dos estudantes nos diferentes quesitos e algumas variáveis, com por exemplo, a relação aluno/professor. Adicionalmente, parece não haver relação entre a variável percepção discente o a nota do Enade (exames de 2018, 2019 e 2021) para estudantes de cursos de EaD com mais de 20 alunos participantes e 50 alunos matriculados em 2021, como pode ser visto na figura 7.

Figura 7. Notas de Percepção Discente e de Enade para cursos de EaD (exames de 2018, 2019 e 2021) para estudantes de cursos de EaD com com mais de 20 alunos participantes e 50 alunos matriculados em 2021.



Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior (INEP s/d). Elaboração: Autor Nota: A linha pontilhada representa o ajuste dos dados por uma reta.

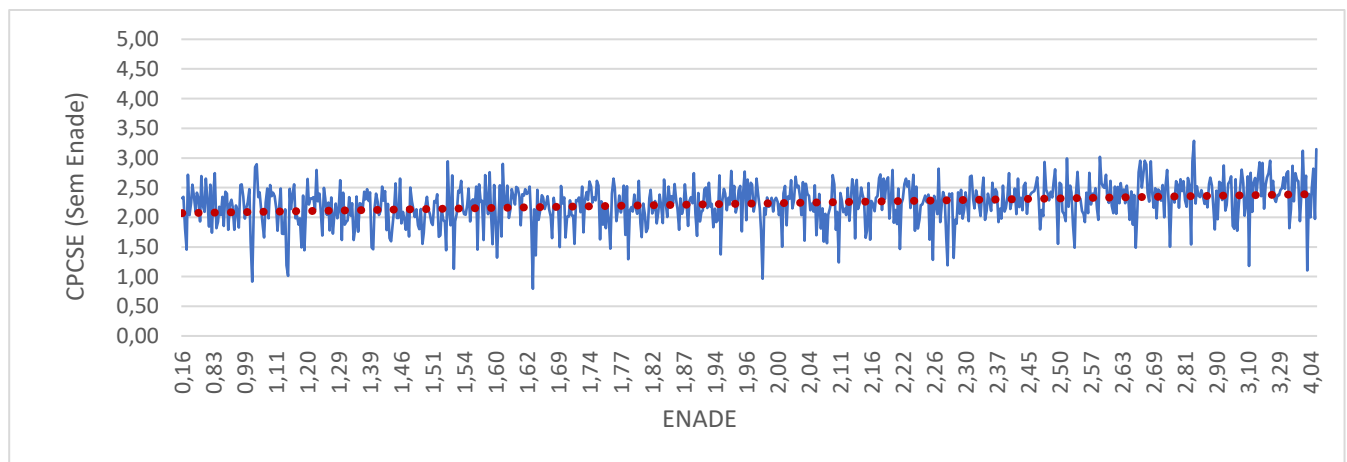
Questiona-se, também, o uso da percepção dos discentes como fonte de dados sobre as condições do processo formativo (BARREYRO, 2008; GONTIJO et al, 2011; ROTHEN; BARREYRO, 2011). Os autores argumentam que, embora seja desejável ouvir a percepção dos alunos, o instrumento de avaliação in loco dos cursos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

Vejamos agora o que ocorre com o CPC quando retiramos o Enade, digamos um CPCSE (CPC sem Enade), considerando a mesma composição, ou seja:

$$\text{CPCSE} = 0,35 \cdot \text{IDD} + 0,3 \cdot (\text{Corpo Docente}) + 0,15 \cdot (\text{Percepção Docente})$$

A figura 8 mostra o CPC sem Enade para cursos de EaD com mais de 20 concluintes participantes, tendo em 2022 2,07 milhões de alunos.

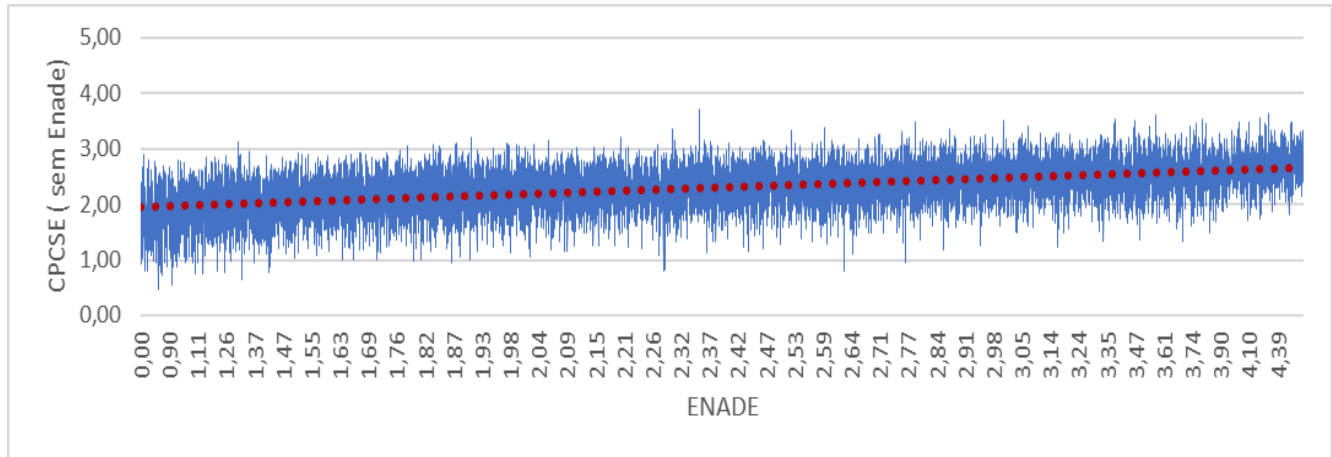
Figura 8: CPCSE (Sem Enade) como função do Enade para cursos de EaD



Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior (INEP s/d). Elaboração: Autor

Observa-se uma correlação muito pequena deste índice CPCSE com o conceito Enade, uma variação de 10% entre os menores e maiores conceitos Enade. Apresenta inúmeros casos de grande distorção como por exemplo o curso de Serviço Social da UNIP com mais de 11 mil alunos matriculados e que teve um conceito Enade de 0,87 e um CPCSE de 2,34 que é equivalente ao curso de Engenharia de Produção da UFF que obteve conceito Enade de 4,73.

Figura 9: CPCSE (Sem Enade) como função do Enade para cursos presenciais



Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior (INEP s/d). Elaboração: Autor

No caso de cursos presenciais, a figura 9 mostra uma correlação um pouco maior, entre o CPCSE e o Enade.

O Índice Geral de Curso (IGC) representa a média ponderada envolvendo as notas contínuas do CPC dos cursos de graduação e os Conceitos Capes dos cursos de programas de pós-graduação stricto sensu das IES. No caso das IES particulares com grande número de alunos, a proporção de alunos de Mestrado e Doutorado em relação ao total de alunos é desprezível, ou seja, o IGC destas IES representa, essencialmente, a média ponderada do CPC, com as fragilidades já apontadas anteriormente para o CPC.

Análise do Conceito de Curso (CC)

O indicador CC é determinado por uma avaliação externa dos cursos, que é realizada em duas situações. No momento de reconhecimento do curso, ainda no seu início, sem quaisquer alunos diplomados, e, portanto, sem o conhecimento do perfil de notas de seus estudantes no Enade, e no caso de renovação de reconhecimento de curso para aqueles cursos que tenham obtido CPC um ou dois, ou que não realizem Enade, como por exemplo os cursos na área de música.

A avaliação externa que determina o CC é feita a partir de um questionário cuja versão atualmente utilizada data de 2017 (INEP, 2017), com 3 dimensões e um total de 58 indicadores:

Dimensão 1 – Organização Didático-Pedagógica, com peso 30%, constituída por 24 indicadores;

Dimensão 2 – Corpo Docente e Tutorial, com peso 40% e constituída por 16 indicadores;

Dimensão 3 – Infra estrutura, com peso 30% e constituída por 18 indicadores.

Trata-se de um instrumento bem elaborado, que sofre, entretanto, da inexistência de elementos quantitativos, e, neste sentido, toda a dimensão corpo docente (40%) não considera a relação

alunos/professor ou alunos/tutor, logo, pode ser facilmente manipulada por grandes empresas. Um outro aspecto que favorece a mercantilização é o peso de 30% dado à infraestrutura, que é de fácil operação pelas IES privadas, pois não impacta de forma significativa em seus custos.

Qual o resultado destas avaliações externas? A tabela 5 mostra os números de cursos e alunos por conceito CC, lembrando que o curso está autorizado (reconhecimento ou renovação de reconhecimento) se o CC for igual ou superior a 3.

Tabela 5. Números de cursos e alunos matriculados em 2022 por Conceito de Curso (CC)

Conceito de Curso	Número de cursos		Número de alunos matriculados em 2022	
	Presencial	EaD	Presencial	EaD
Sem conceito	11.897	6.651	1.631.184	2.174.648
2	92	4	11.428	322
3	6.407	277	778.629	159.644
4	14.453	1.476	2.097.157	1.114.289
5	3.240	799	594.784	882.031
Total	36.089	9.207	5.113.182	4.330.934

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior (INEP s/d). Elaboração: Autor

É impactante observar que, no caso da EaD de IES privadas, com fragilidades já amplamente mencionadas apenas quatro cursos dentre todos os 9207 cursos existentes tenham conceito insuficiente, CC = 2, dois deles já sem oferecer vagas em 2022. Estes quatro cursos somados têm um pequeno contingente de 322 alunos do total de 4,33 milhões, representando 0,007% das matrículas.

O que fazer ?

Estamos diante de um quadro de concentração de matrículas em poucos grupos privados de capital aberto, com intensa utilização de EaD, com fortes indícios de oferta de baixa qualidade em larga escala, onde os indicadores construídos à época da criação do SINAES não dão mais conta, de uma maneira geral, de regular o processo como um todo. O INEP tem consciência desta realidade, conforme aponta o recente estudo realizado em 2023 (FERREIRA; TEIXEIRA, 2023), que lança um convite e aos pesquisadores da área ao engajamento no seu aprimoramento.

Enfatizamos que nossa preocupação aqui é especificamente o estabelecimento de barreiras que interrompam e revertam esta tendência de precarização do ensino superior. Outras preocupações se impõe neste processo, por exemplo, que os indicadores levem em conta características distintas para distintas missões das IES, uma das atuais metas do INEP (REVISTA ENSINO SUPERIOR, 2023),

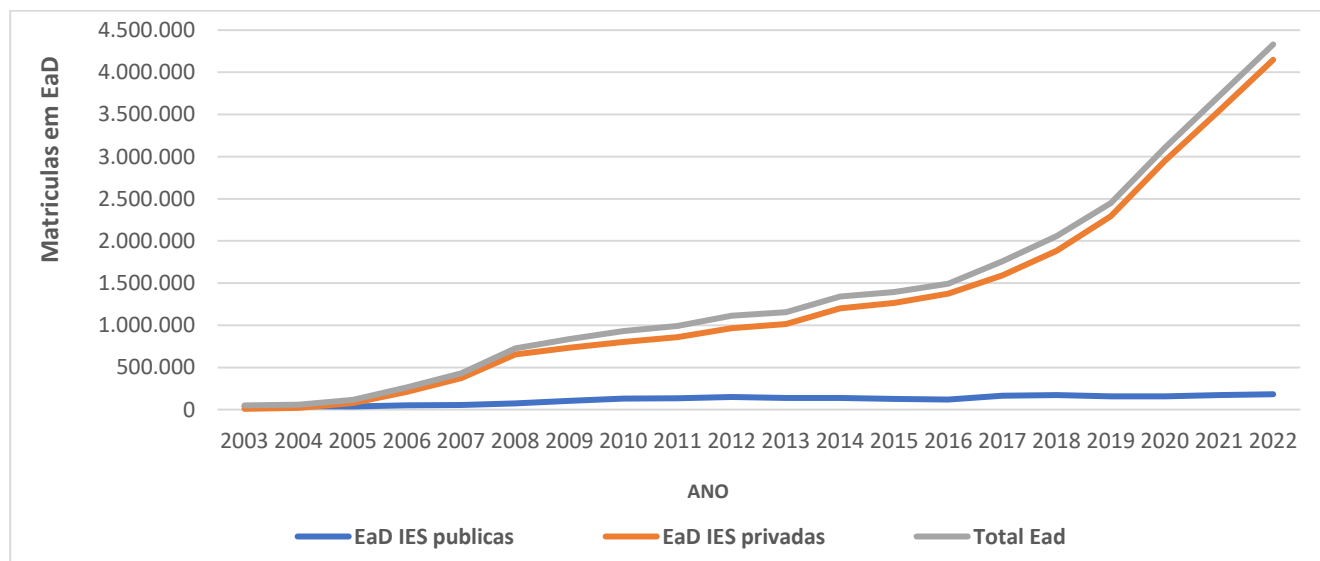
separando, por exemplo as Universidades que fazem pesquisa, daquelas que mantem apenas alguns poucos cursos de pós-graduação para cumprir com esta exigência.

Diante deste quadro, nossa sugestão é que duas ações simultâneas devam ser realizadas, a primeira é uma revisão dos indicadores do SINAES, visando estabelecer filtros para ofertas de baixa qualidade, a segunda um amplo processo de supervisão dos cursos de EaD por parte da Secretaria de Supervisão e Regulação (SERES) do MEC, a exemplo do que foi realizado no MEC entre 2007 e 2010.

Na revisão dos indicadores do SINAES para filtrar a oferta de baixa qualidade, uma primeira tarefa é rever a composição do CPC, em particular as dimensões corpo docente, o IDD e a percepção docente que respondem por 80% do CPC, reformulando ou mesmo excluindo parte destas e incluindo outros indicadores, especialmente no caso da EaD, tarefa que já está sendo estruturada pelo INEP. A segunda, ainda mais complexa, é rever os procedimentos de avaliação de cursos e Instituições com visita de avaliadores externos, que conduzem aos índices CI, CI-Ead e CC. Talvez um caminho seja priorizar alguns elementos essenciais, incluindo elementos quantitativos de cumprimento obrigatório. Já fizemos isto no passado, colocando no instrumento de credenciamento de curso para EaD alguns itens com cumprimento obrigatório, como por exemplo a relação aluno/professor, aluno/(professor+tutor) e uma análise da densidade de conteúdos e do processo de avaliação de estudantes.

Outra tarefa urgente é no campo da supervisão, que necessita ser acionada pelos inúmeros indícios de oferta desqualificada já existentes em boa parte dos cursos de EaD e que não são captados pelos indicadores do SINAES. Tivemos uma situação na EaD parecida com a atual entre 2004 a 2008, com um crescimento desordenado de matrículas de EaD das IES privadas sem um sistema sólido de regulação e indícios de oferta desqualificada, a figura 10 mostra o crescimento da EaD nos últimos 20 anos.

Figura10. Evolução das matrículas em EaD das IES públicas e privadas desde 2003



Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior (INEP s/d). Elaboração: Autor

Podemos observar que entre 2004 e 2008 a EaD das IES privadas apresentaram um crescimento exponencial parecido com o que observamos nos últimos anos, embora em uma escala bem menor. Esta tendência foi revertida à época pelo MEC, com três ações principais.

A primeira foi fortalecer e ampliar a oferta de EaD das IES públicas com a criação do sistema Universidade Aberta do Brasil, hoje na Capes, tendo como um dos frutos a consolidação de um quadro de docentes e técnicos nas IES públicas com conhecimento da área.

A segunda foi na linha da regulação, com a criação de referências de Referenciais de Qualidade para oferta de EaD (MEC, 2003 e 2007), os Decretos nº 5.622/05, nº 5.773/06, que regulamentaram o Art. 80 da LDB, do Decreto nº 6.303/07, que estabelece a exigência de polos regionais, a Portaria Normativa nº 40, que institui o e-MEC, bem como instrumentos específicos para EaD no Inep de autorização de IES para EaD, autorização e reconhecimento de cursos de EaD e autorização da criação de polos, este descontinuado em 2017.

A terceira foi implementar um amplo processo de supervisão, por sugestão da Profa. Maria Paula Dallari à época responsável pela CONJUR (consultoria jurídica) do MEC. Reunimos cerca de 400 professores das nossas universidades que visitaram IES com indícios de problemas de oferta e seus polos, processo este que resultava, quando necessário, na assinatura de um termo de saneamento detalhando caminhos para sua qualificação na oferta de EaD.

Estas ações tiveram efeito, a curva exponencial de crescimento foi interrompida em 2008 como mostra a figura 10, com o descredenciamento para EaD de algumas IES, e uma maior cautela de outras que melhoraram seus procedimentos como fruto do processo de supervisão e dos termos de saneamento.

Observamos, naquele período, as seguintes deficiências principais na oferta de EaD:

- Desconexão da universidade com os alunos: atividades acadêmicas terceirizadas, às vezes mesmo por um terceirizado do terceirizado;
- Alguns cursos não eram, na prática, cursos de graduação, pois o material didático não tinha densidade para um curso de graduação e a avaliação era realizada nesse contexto de conteúdo, ou seja, não exigia do estudante conhecimentos compatíveis com um curso de graduação;
- Avaliações desconectadas dos docentes das universidades. Alunos com deficiências graves de escrita formando-se em carreiras como Pedagogia ou licenciatura em Letras;
- Falta de apoio ao estudante: encontramos casos em que o estudante não dispunha de tutoria presencial e a tutoria a distância era quase inexistente;
- Polos de apoio presencial sem adequação mínima para oferta de educação superior.

O mecanismo mais preocupante que observamos na oferta de EaD daquele período foram cursos com conteúdo superficial ao extremo, sendo os alunos avaliados nesses conteúdos, ou seja, não adquirindo conhecimentos minimamente compatíveis com o ensino superior. Parece que o mesmo ocorre hoje, pelo que percebemos em visita a um polo de uma IES privada no interior do Estado do RJ, pelo relato de alunos e docentes e pelo baixo desempenho dos estudantes no Enade.

Sugerimos que um amplo processo de supervisão seja rapidamente executado pelo MEC, que provavelmente trará frutos parecidos, com a interrupção deste crescimento desordenado e reorientação do setor e, além do mais, aportará elementos preciosos sobre as principais fragilidades desta oferta, ajudando na tarefa de rever os diferentes indicadores do SINAES e contribuindo para regular, de forma mais efetiva, o atual sistema de ensino superior no país.

Conclusões

Mostramos neste trabalho que as avaliações externas que levam ao Conceito Institucional (CI e CI-EaD), bem como ao Conceito de Curso (CC), não conseguem separar minimamente as IES que vêm oferecendo uma contribuição com qualidade ao ensino superior e à pesquisa científica no país, daquelas empresas de capital aberto que estão focadas no lucro com oferta de baixa qualidade, como mostrado pelas notas Enade dos egressos dessas IES. Mostramos também fragilidades no CPC como instrumento de regulação da oferta de ensino superior, especialmente no caso de cursos de EaD.

Nossa primeira conclusão é que os indicadores contidos hoje no SINAES (CI, CI-EaD, CC, CPC e IGC) favorecem a mercantilização do ensino superior, com concentração de matrículas na EaD de poucos grupos privados com capital aberto, na medida que atribui conceitos, muitas vezes máximos, a cursos e IES que sabemos precários, seja pela utilização de cesta de indicadores tais como o Enade ou a evasão, pela relação altíssima de alunos por professor ou pela observação de que, aparentemente, estes cursos possuem conteúdos aligeirados e processos de avaliação do estudante questionáveis. A seguir, o comentário do tutor de um destes cursos:

“Uma disciplina de 80 horas comumente apresenta um conteúdo de 120 páginas diagramadas (um padrão aleatoriamente estabelecido com base em referências avaliativas antigas) e alguns vídeos curtos que totalizam não mais que 4 horas de conteúdo. Após remoção de capa, folhas de crédito, imagens e efeitos de diagramação fica com bem menos de 80 laudas de conteúdo raso e superficial. Em análise a materiais de disciplinas que ministro, o conteúdo se assemelha àquela aula introdutória na qual apresentamos a disciplina de modo geral, apontando o que será trabalhado no semestre, mas sem conceituar ou explorar adequadamente os conceitos e relações teóricas” (TRINDADE, 2023)

Além das graves consequências para os estudantes e para o desenvolvimento do país decorrentes deste processo de mercantilização, o SINAES pode estar introduzindo distorções na análise científica do ensino superior do país, uma vez que diversos trabalhos em diferentes áreas vêm traçando correlações entre o CPC e a qualidade dos cursos (VERHINE; DANTAS, 2020; OLIVEIRA, 2017, MATSUMURA ET AL, 2020).

Já tivemos um problema parecido no passado, fruto do crescimento desordenado de matrículas de EaD entre 2004 e 2008, que foi vencido de forma relativamente simples a partir de 2007, fazendo supervisão nos cursos e IES com indícios de oferta de baixa qualidade, com o apoio de colegas das IES públicas e particulares de ilibada trajetória e compromisso com o ensino superior bem como conhecimento de EaD. Neste momento, poderíamos lançar mão de uma estratégia parecida para colaborar na mudança deste quadro sombrio no ensino superior.

Fica a impressão de que até recentemente o MEC não reagiu a esta situação, ao contrário, trabalhou viabilizando a flexibilização da oferta de EaD. Recentemente vem manifestando, em diferentes ocasiões, grande desconforto com a evolução dos resultados de EaD dos grandes operadores, o que lança uma esperança para que esta situação seja revertida. É grande a influência do MEC neste processo, não apenas para a autorização de funcionamento dos cursos e IES, como também na orientação do público em geral. A seguir, o trecho de um site que recolhi na internet para exemplificar:

...O MEC é a maior autoridade dentro da educação no Brasil. Ele define os padrões de qualidade que devem ser seguidos pelas instituições, garantindo que os alunos tenham acesso ao grau de informação e formação necessários para atuar dentro das profissões escolhidas. O reconhecimento que vai fazer com que o [diploma da faculdade](#) seja válido em território nacional, seja para fins acadêmicos ou para ingressar no mercado de trabalho. (SITE AMIGO EDU, 2022)

Neste contexto, os grandes grupos privados se organizam, fazem seu lobby, hoje concentrados na Associação Nacional de Universidades Particulares - ANUP, que congrega as IES dos grandes grupos privados, tendo para sustentar seus argumentos os conceitos CI e CI-EaD nos valores quatro ou cinco e outros elementos do SINAES, ou seja, estes indicadores caem como uma luva aos seus propósitos.

Enfim, estamos diante de um quadro crítico na oferta de ensino superior do país, agravado pelo poderoso lobby dos grandes grupos privados, mais que nunca é necessário debruçar sobre os indicadores contidos no SINAES visando seu aprimoramento e promover um amplo processo de supervisão das IES que mostrem acelerados indícios de precarização do ensino superior, especialmente pela oferta de cursos de EaD de larga escala.

Referências

ARANTES, P. F. Higher education in dark times: from the democratic renewal of Brazilian universities to its current wreck, *Policy Reviews in Higher Education*, 5:2, 131-157, 2021. <https://doi.org/10.1080/23322969.2021.1872412>

AZEVEDO, M.L.N.; MORAES, K.N.; CATANI, A.M. Determinantes da Expansão em EaD em cursos de licenciatura em Instituições Privadas no Brasil, *1RTPS – Rev. Trabalho, Política e Sociedade*, Vol. 8, nº 13, p. 01-14, 2023. <https://doi.org/10.29404/rtps-v8i13.855>

BIELSCHOWSKY, C.E. (coordenador); AGUIAR, T.B. de; BRELÀZ, G. de; DIAS, A.L.V.; FOGUEL, D.; MINHOTO, M.A.P.; OLIVEIRA, C.E.T.; PEREIRA, G.R.; SCHLEGEL, R.; XAVIER, M.. *Expansão da Educação Superior no Brasil: análise das Instituições Privadas. Relatório de Pesquisa*. São Paulo: SoU_Ciência, 2023.

Disponível em <https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/64956>, acesso em 25 jan 2024.

BIELSCHOWSKY, C. Qualidade na educação superior a distância no Brasil: onde estamos, para onde vamos? *EaD em Foco*, v. 8(1) 2018. doi: <https://doi.org/10.18264/EaDf.v8i1.709>

BIELSCHOWSKY, C. E. Tendências de precarização do ensino superior privado no Brasil. *Revista Brasileira de Administração Escolar*, Brasília, DF, v. 36, n. 1, 2020. <https://doi.org/10.21573/vol36n12020.99946>

BRASIL (2004). Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras providências. Brasília, 05 abr. 2004.

BITTENCOURT, H.R.; CREUTZBERG, M.; BERTOLIN, J. Análise transversal múltipla dos indicadores de qualidade derivados do ENADE. *Revista Meta: Avaliação*, v. 15, n. 48, p. 578-599, 2023.

BRITO, M.R.F. O SINAES e o ENADE: da concepção à implantação. *Avaliação Rev da Avaliação da Educ Super. Nov*; 13 (3):841-850, 2008.

SOBRINHO, J.D. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes. *Avaliação Rev da Avaliação da Educ Super*. 15(1):195–224, 2010.

FERREIRA MA, J.; TEIXEIRA, U.T. Redesenhando o Sinaes: um convite a aperfeiçoamentos na política de avaliação da educação superior brasileira, Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2023. disponível em <https://td.inep.gov.br/ojs3/index.php/td/article/view/5738>

FRANCO, S. O Sinaes em seu processo de implementação: desafios e perspectivas, *revista entreideias*, Salvador, v. 1, n. 2 , p. 9-25, jul./dez. 2010.

INEP (s/d). Microdados do Censo da Educação Superior e do Enade. Disponível na aba Microdados em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos>

INEP (2017) Instrumento de avaliação de cursos de Graduação Presencial e a Distância – Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento, disponível em https://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2017/curso_reconhecimento.pdf

INEP (2017) Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância, disponível em https://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/instrumentos/2017/IES_recredenciamento.pdf

MARQUES, W. Expansão e oligopolização da educação superior no Brasil. *Avaliação*, Campinas, v. 18, nº 1. , 2013 doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772013000100005>

MATSUMURA, E.S., SOUZA JÚNIOR, A.S.; GONÇALVES, N.V.; KIETZER, K.S.; CASTRO, L.S.F. Distribuição espacial e qualidade dos cursos de graduação em fisioterapia no Brasil. *interdisciplinary Journal of Health Education* v5(1), 2020. DOI:10.4322/ijhe.2020.002

MEC (2003; 2007) Referenciais de Qualidade para EaD. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/par/193-secretarias-112877938/seed-educacao-a-distancia-96734370/12777-referenciais-de-qualidade-para-ead>

MEC (2024), Sistema e-MEC, Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior, Disponível em: <https://emec.mec.gov.br/emec/nova> , ultimo acesso em 28 de janeiro de 2024

McCOWAN, T.; BERTOLIN, J. Inequalities in higher educations access and completion in Brasil, UNRISD Working Paper, No 2020-3, United Nations Research Institute for Social Developmente (UNRISD), Geneva 2020. em <http://hdl.handle.net/10419/246235>

MOCARZEL , M.M.V A Financeirização da educação privada nas paginas de revista: discursos publicitários sobre a universidade brasileira. Educação & Sociedade, Campinas-SP, v. 40, e0216625, p. 1-19, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019216625>. Acesso em 23 jun. 2022.

MINHOTO, M.A.P; BIELSCHOWSKY, C.E.; AGUIAR, T.B. Expansão e Mercantilização dos Cursos de Pedagogia: Deformação em larga escala de futuros Pedagogos. Educação em Revista, aceito para publicação, 2024. Preprint: <https://doi.org/10.1590/SciELOpreprints.5044>

MIRANDA, G.J; LEAL, E.A.; FERREIRA, M.A.; MIRANDA, A.B. Enade: os estudantes estão motivados a fazê-lo? REPeC, Brasília, v. 13, n. 1, art. 2, p. 12-28, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.17524/repec.v13i1.1720>

OECD (2018), Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil, Reviews of National Policies for Education, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264309050-en>

OLIVEIRA, E.T.; PICONEZ, S.C.B. Avaliação da educação superior nas modalidades presencial e a distância: análises com baseno Conceito Preliminar de Cursos (CPC). Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 22, n. 03, p. 833-851, 2017. 10.1590/S1414-40772017000300014

PEREIRA, C. A.; ARAUJO, J. F. F. E.; MACHADO, T. M. D. L.. The Brazilian higher education evaluation model: “SINAES” sui generis? International Journal of Educational Development, v.61, p.5-15, 2018. Disponível em <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2017.11.007>

REVISTA ENSINO SUPERIOR. Sinaes vai mudar para dar conta da diversidade, entrevista com o diretor de Diretor de Avaliação da Educação Superior do INEP Ulysses Tavares Teixeira, 2023. disponível em <https://revistaensinosuperior.com.br/2023/08/29/sinaes-vai-mudar-para-dar-conta-da-diversidade/>

SITE AMIGOEDU. Reconhecimento do MEC: entenda como funciona na prática. Nov 2022. <https://amigoedu.com.br/blogdoamigo/reconhecimento-do-mec> acesso em 03 fev 2024

TRINDADE, E. A “qualidade” dos cursos EAD e a grande farsa nacional, Le monde diplomatique edição Brasil, 23 de outubro de 2023. Disponível em <https://diplomatie.org.br/a-qualidade-dos-cursos-ead-e-a-grande-farsa-nacional/> acesso em 02 fev. 2024

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

UNESCO (2019) Unesco Institute for Statistics database. Disponível em: <http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=3442> , ultimo acesso em jan 2022

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

Agradecimentos

O autor agradece as significativas contribuições realizadas pelas Profas. Margareth Macedo (UFRJ), Maria Paula Dalari (USP) e Rafaela Campos Sardinha (INEP) e pelo Prof. Ricardo Bielschowsky (UFRJ).

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE

Os autores declaram que não há conflito de interesse com o presente artigo.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.