



UnB

**Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas (FACE)
Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA)
Doutorado em Administração**

JANAINA FERREIRA MA

**COALIZÕES E APRENDIZADO NA DINÂMICA INSTITUCIONAL DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA
EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL DE 2003 A 2015.**

Brasília

2022

Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas (FACE)
Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA)
Doutorado em Administração

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração,
como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em
Administração.

Área de Concentração: Administração Pública e Políticas Públicas

Orientador: Dr. Diego Mota Vieira

Brasília

2022

JANAINA FERREIRA MA

COALIZÕES E APRENDIZADO NA DINÂMICA INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL DE 2003 A 2015.

Tese defendida no dia 20 de maio de 2022 perante banca examinadora composta por:

Dr. Diego Mota Vieira
Presidente
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade de Brasília

Dr. Francisco Antonio Coelho Junior
Examinador Interno
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade de Brasília

Dra. Alketa Peci
Examinadora Externa
Programa de Pós-Graduação Acadêmica em Administração
Fundação Getúlio Vargas

Dra. Carolina Milhorange de Castro
Examinadora Externa
French Agricultural Research Centre for International Development

*A todos que atuam no desenvolvimento de políticas públicas,
sem perder de vista a sua dimensão pública.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao PPGA/UNB, especialmente, ao Prof. Dr. Diego Mota Vieira, por ter aceitado me orientar nessa caminhada tão desafiadora. Sua orientação paciente, confiante e respeitosa foi fundamental para a realização de cada etapa desta pesquisa.

Ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) na figura de seus dirigentes, sobretudo ao Diretor de Estatísticas Educacionais, Carlos Eduardo Moreno Sampaio, e colegas da Coordenação-Geral do Censo da Educação Superior, pelo apoio nesta etapa da minha formação.

Aos professores Ricardo Gomes, Tomas de Aquino, Eda Lucas, Ivan Gartner, Suylan Midlej e Pedro Meneses, por ensinarem tanto e com tanta dedicação. Cada disciplina cursada no PPGA valeu muito.

Ao professor Calmon e à professora Suely, do Ipol/UnB, pela condução primorosa da disciplina Legislativo e Políticas Públicas. Foi um semestre de aprendizado valioso para a tese.

Ao professor Remi e à professora Adriana, do PPGE/UnB, pelos debates promovidos na disciplina Políticas Públicas de Ensino Superior. Que bom saber que vocês estão na luta pela educação.

Aos membros da comissão avaliadora da banca de qualificação do projeto que originou esta tese, professoras Alketa Peci (FGV) e Suylan Midlej (PPGA/UnB) e professor Remi Castioni (PPGE/UnB), pela disponibilidade e pelas importantes contribuições oferecidas.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa em Governo e Políticas Públicas da UnB, pela parceria e escuta atenciosa e a todos os sobreviventes da turma de 2018. Que sorte a minha sobreviver junto com vocês.

Aos profissionais do Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação do Congresso Nacional. Esta pesquisa não teria sido possível sem as notas taquigráficas, uma fonte preciosa de informações, um registro de grande parte da história brasileira.

À minha família, pelo apoio incondicional, por confiar em mim sempre, meu irmão Thales, minha mãe Mary e minha tia Angélica. A Arthur e Guilherme, meus filhos, que entraram nessa caminhada comigo crianças e agora são adolescentes. Obrigada por tudo que vocês abriram mão para que eu pudesse estudar, sem jamais questionar a minha decisão.

A meu pai Ma To Chi (em memória). Por todas as vezes que sorriu e me disse: vai ser minha primeira filha doutora. Sim, isso também era estímulo.

Aos amigos e amigas e todos e todas que de alguma maneira contribuíram com a realização deste trabalho, torceram por mim, vibraram com as minhas conquistas. Gratidão...

“Longa viagem começa por um passo.”

Provérbio chinês

RESUMO

Esta tese trata da influência do conhecimento e do aprendizado na dinâmica institucional das políticas públicas. A literatura indica a necessidade de avançar o conhecimento teórico e metodológico sobre o aprendizado e de expandir a compreensão sobre o papel da ciência e da análise de políticas públicas no processo político. Esta tese se propõe a avançar esse debate, defendendo que a mudança nas políticas públicas não é a única variável para a apreensão do processo de aprendizado em políticas públicas e que o conceito de aprendizado precisa capturar outras possibilidades de uso do conhecimento e de aprendizado, que vão além da alteração no sistema de crenças. Para isso, promove um diálogo entre o *Advocacy Coalition Framework*, a teoria da mudança gradual e abordagens que discutem o uso do conhecimento e propõem diferentes formas de aprendizado, em função do contexto de tomada de decisões. Com base na discussão teórica desenvolvida, é feita uma aplicação empírica do modelo proposto, na análise do processo de formulação e implementação da política de avaliação da educação superior do Brasil, no período de 2003 a 2015. Assim, o objetivo desta tese é explicar como o conhecimento e o aprendizado dos atores sobre a política influenciaram a dinâmica institucional do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, contribuindo para promover ou evitar mudanças durante o seu processo de implementação. Embora haja um interesse especial no mecanismo do aprendizado, explora-se os demais mecanismos apontados nas teorias de suporte, por meio de uma abordagem qualitativa de pesquisa. O principal método utilizado foi o rastreamento de processos, combinado ao estudo de caso. Além disso, foi desenvolvida uma codificação para identificação e caracterização das coalizões que atuaram no subsistema da política. As principais fontes de dados foram a pesquisa documental, bibliográfica e as entrevistas realizadas com atores-chave do processo. Foram identificadas três potenciais coalizões que atuaram para influenciar os rumos da política. No momento da formulação da política, foi possível observar a atuação da coalizão governista, chamada neste trabalho de Educadores Emancipadores e da coalizão de Regulados Reformistas, coalizões que embora compartilhassem diferentes sistemas de crença, foram capazes de produzir os consensos necessários à aprovação da nova política. Num segundo momento, observou-se que o governo foi entrando em crise com algumas crenças e preferências políticas defendidas pela coalizão de Educadores Emancipadores, o que fez emergir uma nova coalizão, composta pelas instâncias governamentais envolvidas na implementação do Sinaes e da política regulatória, e que foi chamada neste trabalho de Implementadores Pragmáticos. Os resultados permitiram evidenciar a ocorrência de três dos quatro tipos de aprendizado apontados na literatura de suporte. Na formulação da política, o aprendizado na barganha foi um mecanismo importante para a aprovação do texto final da nova lei. Ao contrário do que se esperava, a troca da coalizão governante, com a passagem do governo Fernando Henrique para o governo Lula, não foi suficiente para gerar uma ruptura institucional. Durante a implementação da política, observou-se ainda a ocorrência do aprendizado epistêmico e do aprendizado na hierarquia, importantes mecanismos para sustentar mudanças, como a criação e defesa dos indicadores de qualidade, ou evitá-las, como a manutenção do sigilo da nota da avaliação dos estudantes, apesar das pressões constantes para a inserção em seus históricos escolares. Os resultados confirmaram que observar a dinâmica institucional, considerando mudança e estase na política e considerar os usos do conhecimento como evidências de aprendizado contribuem para ampliar o escopo das investigações sobre o papel do aprendizado no processo das políticas públicas.

Palavras-chave: aprendizado em políticas públicas, *advocacy coalition framework*; dinâmica institucional, Sinaes, educação superior.

ABSTRACT

This work investigates the influence of knowledge and policy learning on the institutional dynamics of public policies. The literature indicates the need to advance theoretical and methodological knowledge about learning and to expand the understanding of the role of science and policy analysis in the policy process. This work proposes to advance this debate, arguing that policy change is not the only variable for the apprehension of policy learning and that the concept of learning needs to capture other possibilities of knowledge use and learning, which goes beyond policy belief's change. To this end, we promote a dialogue between the Advocacy Coalition Framework, the theory of gradual change and approaches that discuss the use of knowledge and propose different forms of learning, based on the context of decision-making. Based on the theoretical discussion, we conduct an empirical application of the proposed model, in the analysis of the process of formulation and implementation of the higher education quality assurance policy, in Brazil, from 2003 to 2015. Therefore, the objective of this work is to explain how knowledge and policy learning influenced the institutional dynamics of the National System of Evaluation of Higher Education, contributing to promote or avoid changes during its implementation process. Although there is a special interest in the learning mechanism, the other causal mechanisms pointed out in the support theories are explored through a qualitative research approach. The main method used was the process tracing, combined with the case study. In addition, a codification was developed to identify and characterize the coalitions that acted in the policy subsystem. The main sources of data were documentary and bibliographic research, and interviews with key actors in the process. Three potential coalitions that acted to influence the policy were identified. During the policy formulation, it was possible to observe the performance of the governing coalition, called in this work of Emancipatory Educators and the coalition of Regulated Reformists, coalitions that, although they shared different belief systems, were able to produce the consensus necessary for the approval of the new policy. In a second moment, it was observed that the government went into crisis with some policy beliefs and preferences defended by the coalition of Emancipatory Educators, which led to the emergence of a new coalition, composed of the government bodies involved in the policy implementation, and which was called in this work of Pragmatic Implementers. The results evidenced three of the four types of learning pointed out in the support literature. During the policy formulation, learning in bargaining was an important mechanism for the approval of the new law's final text. Contrary to what was expected, the change of the governing coalition, from Fernando Henrique's government to Lula's administration, was not enough to cause an institutional rupture. During the policy implementation, it was also observed the occurrence of epistemic learning and learning in the hierarchy, important mechanisms to sustain changes, such as the creation and defense of quality indicators, or avoid them, such as maintaining the confidentiality of the students' evaluation score, despite the constant pressures for its insertion in their academic transcripts. The results confirmed that observing the institutional dynamics, considering policy change and stasis and the uses of knowledge as evidence of learning contribute to broaden the scope of investigations on the role of policy learning in the policy process.

Keywords: policy learning, advocacy coalition framework; institutional dynamics, Sinaes, higher education.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Diagrama do <i>Advocacy Coalition Framework</i>	28
Figura 2. Diagrama dos fatores explicativos da mudança no ACF	30
Figura 3. Aprendizados em contextos de tomada de decisão	36
Figura 4. Fontes contextuais e institucionais de mudança institucional	43
Figura 5. Diagrama dos fatores explicativos da dinâmica institucional	45
Figura 6. Fluxo descritivo do tipo de coalizão ideal e dos subtipos de coalizão	58
Figura 7. Relacionamento entre os subsistemas de avaliação, regulação e financiamento da educação superior no Brasil	88
Figura 8. Processo esquematizado do Sinaes com base no diagrama do ACF	134
Figura 9. Processo de formulação do Sinaes	140
Figura 10. Processo de criação dos indicadores de qualidade da educação superior	150
Figura 11. Processo de reformulação do IDD	159
Figura 12. Processo de manutenção do sigilo da nota do Enade	164
Figura 13. Linha do tempo do Sinaes – os quatro processos analisados	171

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Características dos tipos de aprendizado em diferentes contextos	40
Tabela 2. Resumo dos procedimentos metodológicos por etapa	53
Tabela 3. Lista de entrevistados	55
Tabela 4. Concepção do roteiro de entrevista	56
Tabela 5. Corpus utilizado para a codificação	60
Tabela 6. Melhores práticas para o <i>process tracing</i>	67
Tabela 7. Principais mudanças na política de avaliação da educação superior no Brasil (2003-2015)	76
Tabela 8. Dimensões consideradas na avaliação de instituições e cursos	81
Tabela 9. Modelo de avaliação proposto na Lei do Sinaes	83
Tabela 10. Distribuição dos pesos por componente do CPC - 2007 e 2008	90
Tabela 11. Projetos de Lei que propõem alterações no Sinaes – 2007 a 2009	91
Tabela 12. Distribuição dos pesos por componente do CPC – 2007, 2008 e 2012	94
Tabela 13. Projetos de Lei que propõem alterações no Sinaes – 2010 a 2012	95
Tabela 14. Distribuição dos pesos por componente do CPC – 2007, 2008, 2012 e 2013	97
Tabela 15. Projetos de Lei que propõem alterações no Sinaes – 2013 a 2015	98
Tabela 16. Quantidade de PL que propõem alterações no Sinaes por artigo – 2013 a 2015	103
Tabela 17. Evolução do número de IES, cursos e matrículas na educação superior por governo – 1995 a 2015	113
Tabela 18. Codificação – crenças sobre a política e sobre aspectos secundários	115
Tabela 19. Caracterização das potenciais coalizões – membros e crenças	123
Tabela 20. Mecanismos causais utilizados na pesquisa	136
Tabela 21. Fatores contextuais e institucionais considerados na pesquisa	137
Tabela 22. Posições dos parlamentares sobre a medida provisória 147/2003	142
Tabela 23. Mecanismos causais e evidências do processo de formulação da Lei do Sinaes	146
Tabela 24. Mecanismos causais e evidências do processo de criação dos indicadores de qualidade	157
Tabela 25. Mecanismos causais e evidências do processo de reformulação do IDD	162

Tabela 26. Mecanismos causais e evidências do processo de permanência do sigilo da nota do Enade

168

LISTA DE SIGLAS

ABMES	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
ABRADE	Associação Brasileira de Direito Educacional
ABRAFI	Associação Brasileira das Faculdades Isoladas
ABRUC	Associação Brasileira das Instituições Comunitárias de Educação Superior
ABRUEM	Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais
ACE	Avaliação das Condições de Ensino
ACF	<i>Advocacy Coalition Framework</i>
ANACEU	Associação Nacional dos Centros Universitários
ANUP	Associação Nacional das Universidades Particulares
BASis	Banco de Avaliadores do Sinaes
BNI	Banco Nacional de Itens
CC	Conceito de Curso
CE	Conceito Enade
CEA	Comissão de Especialistas em Avaliação
CD	Câmara dos Deputados
CI	Conceito Institucional
CN	Congresso Nacional
CNE	Conselho Nacional de Educação
Conaes	Conselho Nacional de Avaliação da Educação Superior
CONAPES	Comissão Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior
CONAV	Comissão Nacional de Orientação da Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Curso
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CTAA	Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação
Enade	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
ES	Educação Superior
FÓRUM	Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IDD	Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado
IES	Instituição de Educação Superior

IGC	Índice Geral de Cursos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSAES	Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior
LEXML	Rede de Informação Legislativa e Jurídica
Lula	Luís Inácio Lula da Silva
MEC	Ministério da Educação
MPV	Medida Provisória
Paideia	Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PET	<i>Punctuated Equilibrium Theory</i> ou Teoria do Equilíbrio Pontuado
PCV	Projeto de Lei de Conversão
PL	Projeto de Lei
PNE	Plano Nacional de Educação
Prouni	Programa Universidade para Todos
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEMESP	Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo
SEMTEC	Secretaria de Educação Média e Tecnológica
SESu	Secretaria de Educação Superior
Seres	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SF	Senado Federal
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TGC	<i>Theory of Gradual Change</i> ou Teoria da Mudança Gradual
TGPT	<i>Theory-guided process tracing</i>
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas

Sumário

1. INTRODUÇÃO	16
1.1. Contextualização e delimitação do tema	16
1.2. Problema de pesquisa	18
1.3. Objetivos da pesquisa.....	20
1.4. O caso em questão: a política de avaliação da educação superior brasileira.....	22
2. MARCO TEÓRICO	26
2.1. Aprendizado e mudança no <i>Advocacy Coalition Framework</i> : impasses e avanços.....	26
2.2. Conhecimento e aprendizado: uma mediação a partir dos usos do conhecimento.....	33
2.2.1. Ampliando o conceito de aprendizado	33
2.2.2. Evidenciando o aprendizado por meio dos usos do conhecimento	34
2.2.3. Tipos de aprendizado e o contexto de tomada de decisão	36
2.3. O aprendizado e a dinâmica das políticas públicas: em busca do elo perdido	41
2.4. Consolidando proposições para aplicação empírica.....	47
3. METODOLOGIA DE PESQUISA.....	49
3.1. Questões ontológicas e epistemológicas	50
3.2. Procedimentos metodológicos por etapa.....	53
3.2.1. Etapa 1 - Descrição da trajetória da política.....	54
3.2.2. Etapa 2 - Caracterização das coalizões.....	57
3.2.3. Etapa 3 - Rastreamento e análise dos processos.....	62
4. TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA DE 2003 A 2015.....	71
4.1. Contextualização	71
4.2. A trajetória da política de avaliação da educação superior	76
4.2.1. 2003 a 2004 – Da medida provisória à sanção da Lei do Sinaes.....	78
4.2.2. 2004 a 2006 - O primeiro ciclo avaliativo: estabelecendo as estruturas para implementação das regras	83
4.2.3. 2007 a 2009 – O segundo ciclo avaliativo: mudando as regras do jogo	89
4.2.4. 2010 a 2012 – O terceiro ciclo avaliativo: consolidando regras e revisando os instrumentos	92
4.2.5. 2013 a 2015 – O quarto ciclo avaliativo: ainda revisando instrumentos.....	96
4.3. Consolidação dos resultados	100
4.3.1. Mudanças nos arranjos institucionais.....	101
4.3.2. Mudanças nos instrumentos da política.....	102
4.3.3. Tentativas de mudanças não concretizadas	103
5. IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS COALIZÕES	105
5.1. A identificação do subsistema e dos atores da política	105
5.2. Os parâmetros relativamente estáveis	110

5.3.	A codificação e o sistema de crenças	115
5.3.1.	As crenças sobre a política	117
5.3.2.	As crenças sobre os aspectos secundários	119
5.4.	As coalizões	122
5.4.1.	Os Educadores Emancipadores	124
5.4.2.	Os Regulados Reformistas	126
5.4.3.	Os Implementadores Pragmáticos	129
5.4.4.	O posicionamento da União Nacional dos Estudantes	131
5.5.	Consolidando os resultados em torno do ACF	133
6.	EXPLICAÇÕES PARA A DINÂMICA INSTITUCIONAL DO SINAES	136
6.1.	Os mecanismos causais e os fatores contextuais e institucionais	136
6.2.	Os processos rastreados	138
6.3.	A formulação da política	139
6.4.	A criação dos indicadores de qualidade	148
6.5.	A reformulação do IDD	159
6.6.	A permanência do sigilo da nota do Enade	164
6.7.	Consolidando os processos mapeados	170
6.8.	Outros mecanismos causais e elementos dos modelos	172
7.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	177
7.1.	Consolidação dos resultados	177
7.2.	Contribuições da pesquisa	181
7.3.	Limitações da pesquisa	184
7.4.	Agenda de pesquisa	184
	REFERÊNCIAS	187
	APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista	199
	APÊNDICE B – Resultados consolidados da matriz de codificação das crenças por ator coletivo ...	200
	APÊNDICE C – Comparação entre os textos da MPV147/2003 e a Lei 10.861/2004	201

1. INTRODUÇÃO

Esta tese trata da influência do conhecimento e do aprendizado na dinâmica institucional das políticas públicas. Embora diversas teorias e modelos de análise procurem compreender os mecanismos causais que levam à mudança das políticas públicas (Baumgartner et al., 2014; Kingdon, 2014; Mahoney & Thelen, 2010), o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) mostrou um especial interesse pelo papel exercido pelo conhecimento científico e pelo aprendizado nesse processo (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible, & Ingold, 2018; Sabatier, 1988; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Os autores do modelo partem da premissa de que existe um aprendizado orientado à própria política, que envolve a alteração no sistema de crenças dos indivíduos e que é mais provável nos aspectos secundários da política, levando a mudanças de menor porte (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

Os pesquisadores do ACF, no entanto, têm apontado a necessidade de avançar o conhecimento teórico e metodológico sobre o aprendizado e de expandir a compreensão sobre o papel da ciência e da análise de políticas públicas no processo político (Jenkins-Smith *et al.*, 2018; Jenkins-Smith *et al.*, 2014). Esta tese procura contribuir com esse debate, tomando o ACF como referência e buscando na literatura sobre o aprendizado em políticas públicas elementos que possam trazer luz às lacunas que permanecem.

1.1. Contextualização e delimitação do tema

O estudo do aprendizado em políticas públicas pode ser feito a partir de diferentes perspectivas e níveis de análise, permitindo ao pesquisador interessado no tema adotar uma ampla variedade de desenhos de pesquisa. Neste sentido, as recentes revisões da literatura sobre o tema têm ajudado a estabelecer e consolidar categorias de análise, além de oferecer um panorama dos avanços obtidos, controvérsias e agendas de pesquisa (Dunlop & Radaelli, 2013; Heikkila & Gerlak, 2013; Moyson, Scholten, & Weible, 2017).

Dentre um vasto conjunto de possibilidades, um dos principais interesses que permeia o tema, sem dúvida, tem sido compreender a relação entre aprendizado e mudança nas políticas públicas. Uma edição especial da *Policy and Society*, publicada em 2017, reuniu artigos voltados especificamente à essa questão, e sua introdução oferece uma importante contribuição, ao descrever as principais abordagens que estruturam o campo, além de introduzir um *framework* para comparação entre os artigos, que será utilizado aqui para delimitar o escopo deste trabalho (Moyson *et al.*, 2017).

Moyson *et al.* (2017) propõem diferenciar os trabalhos sobre o tema em três categorias de abordagens, de acordo com o nível em que eles analisam o aprendizado em políticas públicas: micro, quando observam o nível individual; meso, quando o foco se dá no nível organizacional; e macro, quando ocorre no nível sistêmico. As abordagens no nível micro focam no *policy-making* como um processo complexo entre atores políticos que precisam lidar com ideias e incertezas. Assumem que o aprendizado ocorre nos e entre os indivíduos em contextos sociais, resultando num aprendizado social. Entre elas, estão as comunidades epistêmicas, o aprendizado social e o ACF. As abordagens no nível meso observam como o conhecimento e a inteligência das organizações crescem e como elas mudam, tanto em sua forma de resolver problemas, quanto em seu posicionamento político, para defender seus interesses. O aprendizado organizacional, neste sentido, tem um caráter estratégico, pois afeta a forma como as organizações identificam, reagem e se adaptam às mudanças no ambiente, seja na implementação de seus objetivos e normas (*single-loop learning*), ou na sua modificação (*double-loop learning*), como proposto por Argyris e Schön (1978). Por fim, no nível macro, as abordagens observam o processo de tomada de decisões em um ou vários sistemas institucionais, geralmente unidades governamentais, explorando similaridades entre eles. Nesse nível, estão os estudos interessados em compreender como a informação, as ideias, práticas e tecnologias circulam entre os pares institucionais, incluindo processos de transferência (*policy transfer*), difusão (*policy diffusion*) e convergência (*policy convergence*) (Moyson *et al.*, 2017).

Este trabalho, ao adotar o ACF como principal modelo conceitual, insere-se nas abordagens que se situam no nível micro de análise. Quando o ACF propõe que existe um aprendizado entre as coalizões, os autores alertam que o termo (*coalition learning*) é utilizado metaforicamente, pois se refere ao aprendizado dos indivíduos que participam das coalizões. Neste sentido, as coalizões não aprendem, mas sim os indivíduos que as compõem (Jenkins-Smith *et al.*, 2014, p. 190). Apesar disso, os autores assumem que os indivíduos e seu comportamento são dependentes do contexto, especialmente da natureza das instituições, da intensidade dos conflitos e da percepção da gravidade das ameaças impostas pelos oponentes.

Desta forma, o foco da observação se dará sobre os indivíduos e como o conhecimento sobre a política afeta o seu sistema de crenças, como ocorrem os processos de aprendizado e como eles interferem na tomada de decisão dos atores políticos, levando em consideração o contexto social em que eles estão inseridos e os arranjos institucionais que caracterizam o subsistema da política.

1.2. Problema de pesquisa

O chamado feito pelos autores do ACF para avançar o conhecimento teórico e metodológico sobre o aprendizado em políticas públicas, e sobre o papel do conhecimento e da própria análise de políticas na tomada de decisão dos atores políticos, reforça uma preocupação que permeia o campo das políticas públicas há, pelo menos, algumas décadas. Embora seja comum a percepção de que se vive na sociedade do conhecimento, pode-se dizer que há um certo ceticismo em relação à capacidade do conhecimento e do aprendizado de influenciar os processos de tomada de decisão dos responsáveis pelas políticas públicas. Esse ceticismo, que permeia o imaginário popular, traduzindo-se nos discursos de que os políticos só pensam em se reeleger ou de que a ciência é hermética e produz conhecimento que não serve para resolver questões práticas, se apresenta também, ainda que de forma mais elaborada, na literatura acadêmica.

Nas décadas de 60 e 70, essa percepção esteve presente na área de avaliação de políticas públicas, ao procurar entender por que os resultados da pesquisa social, como um todo, não eram facilmente utilizados pelos tomadores de decisões. Inúmeras razões foram apontadas, que de maneira geral, se relacionam ao foco na existência de um suposto agente político racional e tomador de decisão, para o qual a ciência deveria oferecer uma resposta única e conclusiva e que levasse a uma decisão correta (Vedung, 2010; Weiss, 1998). Essa visão desprivilegiava a complexidade da realidade ao desconsiderar os múltiplos atores e grupos interessados nas políticas, com visões e interesses diversos, os custos da mudança, em termos financeiros e políticos, a pressão exercida por outros problemas, ou que as decisões poderiam ser improvisadas ou baseadas em precedentes, ou ainda que as pessoas interessadas na política tornavam-se confortáveis com o *status quo* e, geralmente, desconfiadas em relação a mudanças no sistema (Weiss, 1988).

Esses elementos foram sendo paulatinamente incorporados à área de avaliação, resultando em categorizações que identificam diferentes fases da avaliação (Shadish et al., 1991; Vedung, 2010), ou, de maneira mais pragmática, em estudos que tratam tais fatores como condições contextuais que influenciam o uso dos resultados da avaliação, como o nível de conflito e a pressão para a mudança (Ledermann, 2012) ou os contextos em que ocorrem a demanda e a oferta de avaliações e a capacidade de aprendizado organizacional (Serpa, 2014).

No campo dos estudos legislativos, por exemplo, esse ceticismo também se revela no papel fundamental dado à conexão eleitoral como fator explicativo para a tomada de decisão dos legisladores em relação às políticas públicas (Arnold, 1990) ou nas explicações sobre como

as comissões parlamentares respondem a múltiplos principais, de maneira dinâmica e contingente, com base numa relação de fatores como a saliência do tema, a força partidária e o contexto institucional (Maltzman, 1997).

Na análise de políticas públicas, algum ceticismo está presente na ideia de que a problematização e a busca por soluções para as políticas dependem de janelas de oportunidade (Cairney & Jones, 2016; Kingdon, 2014) e no próprio ACF, quando admite que o aprendizado orientado à política está mais relacionado a mudanças de menor porte, já que as mudanças maiores seriam decorrentes de choques externos e internos ao subsistema político (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Jenkins-Smith *et al.*, 2018). Em todas essas áreas, embora tenha se considerado os múltiplos fatores que permeiam o processo decisório, seja o cálculo eleitoral, as conexões partidárias, a opinião pública ou as visões de mundo que unem as coalizões, a questão de como o conhecimento e o aprendizado influenciam a tomada de decisão referente às políticas públicas ainda não está esgotada.

Neste sentido, após o convite para avançar na questão do conhecimento e do aprendizado no ACF, feito inicialmente em 2014 (Jenkins-Smith *et al.*, 2014) e reforçado em 2018 (Jenkins-Smith *et al.*, 2018), aplicações empíricas do ACF têm apresentado contribuições à discussão trazida pelo modelo, revelando que a compreensão desse processo é mais complexa do que a relação direta entre aprendizado e mudança política¹. Alguns estudos apontam que nem sempre o desenvolvimento de um novo conhecimento é absorvido pelo subsistema político, e quando o é, nem sempre leva ao aprendizado (mudança nas crenças) ou à mudança nas preferências dos indivíduos sobre as políticas (Fenger & Quaglia, 2016; Moyson, 2017; Rietig, 2018). Moyson (2017) aponta ainda uma inconsistência no processo de aprendizado, evidenciando que a alteração no sistema de crenças nem sempre leva a alterações nas preferências políticas, o que também pode resultar ou não em mudanças nas políticas públicas (Moyson, 2017). Tais trabalhos, de maneira implícita ou explícita, mostram resultados que indicam que a ocorrência de alguma mudança na política não pode ser a única maneira de se observar o aprendizado em políticas públicas, apontando para a necessidade de se considerar a dinâmica da política, ou seja, seu processo de estabilidade e mudança. Essa noção de dinâmica institucional tem sido revigorada pela teoria da mudança gradual, ao chamar a atenção para a ação dos atores não só para mudança, mas também para a manutenção do *status quo* (Mahoney & Thelen, 2010).

¹ Para identificação dos trabalhos, foi feita uma revisão sistemática das aplicações do ACF, no período de 2015 a 2018, que resultou no artigo “How is the Advocacy Coalition Framework Doing? Some Issues since the 2014 Agenda” publicado na Revista Brasileira de Ciência Política, (32), 7-42 (Ma, Lemos & Vieira, 2020).

Diante do exposto, o problema de pesquisa que se coloca é assim definido: como o conhecimento e o aprendizado sobre as políticas públicas influenciam a sua dinâmica institucional, tanto para promover quanto para evitar mudanças ao longo de seu processo de implementação? Embora o foco seja no mecanismo causal do aprendizado, os demais mecanismos encontrados na literatura de suporte, especialmente aqueles que compõem o ACF e a teoria da mudança gradual, serão explorados, de modo a cobrir o maior número possível de explicações alternativas para o fenômeno analisado.

Para avançar na questão proposta, defende-se neste trabalho que a mudança nas políticas públicas (*policy change*) não é a única variável adequada para a apreensão do processo de aprendizado em políticas públicas (*policy learning*) e que o conceito de aprendizado proposto pelo ACF precisa ser expandido para capturar outras possibilidades de uso do conhecimento e de aprendizado, que vão além da alteração no sistema de crenças.

Para isso, procura-se suporte nas teorias que discutem o uso do conhecimento nos processos decisórios das políticas e programas governamentais (Weiss, 1979, 1998) e, especialmente, na revisão conduzida por Dunlop e Radaelli (2013), que resultou num modelo que apresenta quatro diferentes categorias de aprendizado a partir do contexto de tomada de decisões (Dunlop & Radaelli, 2013, 2018). Além disso, propõe-se uma ampliação da noção de mudança nas políticas públicas adotada no ACF, a partir de um diálogo com a teoria da mudança gradual (Mahoney & Thelen, 2010). Essa aproximação deve permitir capturar a dinâmica das políticas públicas (*policy dynamics*) com uma visão mais refinada de mudança e estase, o que será importante para explorar a relação entre o aprendizado e os resultados do processo das políticas públicas (*policy process*).

Com base na discussão teórica desenvolvida, é feita uma aplicação empírica do modelo adaptado num estudo de caso, de modo a testar a validade dos argumentos apresentados. O caso investigado é o processo de formulação e implementação da política de avaliação da educação superior vigente no Brasil, desde 2004, intitulada Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

1.3. Objetivos da pesquisa

O objetivo geral desta pesquisa é explicar como o conhecimento e o aprendizado dos atores sobre a política influenciaram a dinâmica institucional do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), contribuindo para promover ou evitar mudanças durante o seu processo de implementação.

Para alcançar o objetivo geral, os seguintes objetivos específicos foram perseguidos:

- Descrever a trajetória da política, considerando tanto as mudanças ocorridas quanto as propostas de alterações que não resultaram em mudanças na política.
- Caracterizar as coalizões que atuaram no subsistema da política, a partir dos seus sistemas de crenças.
- Estabelecer os mecanismos causais que explicam a dinâmica institucional da política analisada, a partir das teorias de suporte utilizadas.
- Analisar os contextos político e de tomada de decisão, considerando as possibilidades de veto e o nível de discricionariedade na interpretação da política, além da caracterização dos problemas e da certificação dos atores envolvidos na proposição de soluções.
- Estabelecer de que forma o conhecimento foi utilizado pelos atores envolvidos no subsistema e como o aprendizado influenciou o processo da política, levando em consideração os demais mecanismos causais observados.

Em termos metodológicos, propõe-se neste trabalho uma pesquisa de natureza descritivo-explicativa, com uma abordagem qualitativa e delineamento teórico-empírico. O principal método utilizado é o rastreamento de processos (*process tracing*), combinado ao estudo de caso. Além disso, é desenvolvida uma codificação para identificação e caracterização das coalizões que atuaram no subsistema da política. As principais fontes de dados são a pesquisa documental, bibliográfica e as entrevistas realizadas com atores-chave do processo.

Entende-se que o método do *process tracing* é adequado ao objetivo dessa pesquisa, na medida em que confere maior rigor e objetividade à análise da política de avaliação da educação superior no Brasil, que aqui se propõe. Trata-se de uma pesquisa essencialmente dedutiva, já que busca compreender como os mecanismos causais estabelecidos pelas teorias revisadas atuaram na sequência causal de eventos que culminaram em modificações ou permanência na política analisada, mas atenta às possibilidades de geração de novos conhecimentos a partir do caso analisado. Ao buscar explicar a influência do aprendizado na dinâmica institucional, por meio de inferências causais, esta pesquisa pretende somar esforços às aplicações empíricas do ACF que superam o caráter apenas descritivo do processo de análise, mas que ainda são minoritárias (Pierce *et al.*, 2017).

Feitas essas considerações iniciais, cabe agora apresentar de maneira geral a política de avaliação da educação no Brasil, o que se deseja investigar nesse caso específico e algumas

características que o tornam empiricamente interessante para avançar as questões teóricas propostas nesta pesquisa.

1.4. O caso em questão: a política de avaliação da educação superior brasileira

A avaliação se constituiu em instrumento central das reformas da educação superior nos países industrializados a partir da década de 1960. O surgimento do Estado avaliador está relacionado à complexificação e ampliação das demandas por educação, agravada pelas restrições econômicas e, por isso, passa a fazer parte essencial das agendas e estratégias governamentais de países como Estados Unidos, Grã-Bretanha e outros países industrializados (Dias Sobrinho, 2003).

O Brasil adotou a avaliação da educação superior como política pública estruturada a partir da segunda metade da década de 1990, com a instituição do Exame Nacional de Cursos (ENC) e da Avaliação das Condições de Ensino (ACE). O ENC, popularmente conhecido como Provão, foi o principal instrumento de avaliação dos cursos de educação superior ofertados no país, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), no período de 1995 a 2002. Antes disso, algumas experiências de avaliação foram conduzidas, mas nenhuma se estabeleceu de maneira permanente. As principais foram o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), em 1983 e o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), em 1993.

Em 2003, primeiro ano do governo Luís Inácio Lula da Silva (Lula), o Provão foi aplicado pela última vez, ao tempo em que foi designada, pelo Ministério da Educação (MEC), a Comissão de Especialistas em Avaliação (CEA), para estudar formas de superar os problemas da avaliação da educação superior vigentes até então e propor avanços e melhorias. As principais críticas, reunidas no documento Bases para uma Nova Proposta de Avaliação da Educação Superior (BRASIL, 2004a), recaíam sobre a centralidade da avaliação quase exclusivamente nas atribuições de supervisão do MEC, a desconsideração de instituições e cursos como sujeitos de avaliação, a confusão entre supervisão e avaliação, com ênfase na primeira, e a falta de um sistema nacional de avaliação que superasse a verificação de determinadas condições, unilateralmente definidas pelo MEC (BRASIL, 2004a).

Assim, a nova política de avaliação, instituída pela Lei 10.861 de 14 de abril de 2004, se propunha a institucionalizar um sistema nacional de avaliação da educação superior (Sinaes), composto por avaliação interna (autoavaliação) e externa, englobando os setores públicos e privados, e tendo como 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. (Lei 10.861/2004)

A implementação do Sinaes ficou sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia vinculada ao Ministério da Educação, sob a supervisão do Conselho Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes). Naquele momento de transição de um governo neoliberal para um governo mais alinhado a concepções de esquerda, o Sinaes foi apresentado como um marco da mudança na concepção de avaliação institucionalizada no país.

A nova política se constituiria como um avanço rumo a uma avaliação formativa, autonomizante, crítica e democrática, vinculada a uma perspectiva qualitativa, subjetiva e indutiva, em contraposição a uma avaliação tecnoburocrática, vinculada a uma perspectiva empírico-racionalista. Nesse sentido, a avaliação se constituiria menos como um produto para o mercado, ligado à certificação da qualidade e mais como um serviço de interesse público, contribuindo para a promoção de uma cultura de qualidade no país (Dias Sobrinho, 2003).

No entanto, o que se observou na implementação da política de avaliação nos anos que sucederam à sua formulação parece apontar que o Sinaes tomou caminhos diferentes dos esperados. A literatura especializada reúne críticas que indicam um retorno do Sinaes justamente ao modelo de avaliação que se desejava superar. Verhine, Dantas & Soares (2006) argumentam que o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), aos poucos, voltou a ser o elemento central da avaliação, assumindo um peso preponderante na avaliação de cursos e instituições e favorecendo o retorno à cultura do ranqueamento. Dias Sobrinho (2008), o próprio idealizador da política, afirma que a avaliação institucional, aspecto central do Sinaes, tornou-se periférica, desestimulando as instituições a conduzirem seus processos de autoavaliação, numa perspectiva mais autônoma e descentralizada. Griboski (2014) argumenta que a centralidade da avaliação para as ações de regulação do Estado se afasta do compromisso do Sinaes com a melhoria sistêmica e integrada da qualidade, ao desconsiderar a totalidade das dimensões avaliadas.

O Sinaes debutou em 2019, atingindo a maioria neste ano de 2022, e embora tenha mantido intacto o seu texto original, passou por uma série de mudanças institucionais. Entende-se que essa política traz algumas questões relevantes do ponto de vista das teorias de suporte

utilizadas. Primeiro, a presença de dois paradigmas distintos de avaliação em disputa é compatível com a noção de coalizões de advocacia, que se agrupam em torno de um sistema de crenças. Segundo, há indícios de que mesmo após um choque externo (mudança na coalizão dominante), instituindo um novo sistema de crenças, mudanças graduais levaram a política a um formato diferente do que se esperava alcançar, e mais instigante que isso, semelhante ao formato que se desejava superar. Terceiro, como se trata de um subsistema composto por atores predominantemente acadêmicos, imersos numa cultura científica, espera-se que o uso do conhecimento e o aprendizado possam ter sido potencializados por esse contexto. Quarto, como o texto da lei manteve-se inalterado em todo o período analisado, mas a política sofreu alterações durante o seu processo de implementação, trata-se de uma oportunidade para analisar mudanças institucionais decorrentes das ambiguidades presentes no Sinaes, explorando as contribuições da teoria da mudança gradual.

Trata-se de uma aplicação empírica inédita, tendo em vista que a política ainda não foi analisada a partir dos referenciais teóricos adotados e uma oportunidade para explorar as categorias propostas pelo ACF na área educacional, uma área menos abordada, conforme apontado pelas revisões mais recentes das aplicações do modelo (Ma *et al.*, 2020, Pierce *et al.*, 2017).

Além desta introdução, o restante do texto está assim estruturado. No capítulo dois, é apresentado o marco teórico, contendo uma visão geral do ACF e seus impasses na compreensão do conhecimento e do aprendizado como fatores explicativos para a mudança. Em seguida, apresenta-se um conceito ampliado de aprendizado e discute-se a sua relação com o conhecimento, a partir da classificação dos diferentes tipos de aprendizado e da noção dos usos do conhecimento. Além disso, apresenta-se a teoria da mudança gradual, explorando porque uma noção incremental de mudança institucional e relacional de dinâmica institucional ajuda a mapear a relação entre aprendizado e mudança indicada pelo ACF. Por fim, apresenta-se um modelo conceitual construído a partir do diálogo entre as teorias analisadas que deve servir de suporte à análise empírica do caso.

No capítulo três, são apresentadas as opções ontológicas, epistemológicas e metodológicas feitas para a execução desta pesquisa e os motivos que as justificam. Apresenta-se as etapas de pesquisa e os métodos adotados em cada uma delas, com foco no *process tracing*.

O capítulo quatro descreve a trajetória do Sinaes, desde a sua formulação em 2003, no primeiro ano do governo Lula, até 2015, último ano completo do governo Dilma Rousseff. O recorte temporal feito atende à recomendação do ACF de se considerar um período de pelo

menos uma década para análise de políticas públicas. Esse capítulo tem como objetivo não só apresentar o caso em análise, mas identificar as principais mudanças e tentativas de mudança ocorridas na política durante o período considerado.

No capítulo cinco é feita a identificação e caracterização das potenciais coalizões que atuaram para influenciar a política. É apresentado o código de crenças utilizado para identificação das coalizões e as crenças que caracterizam as coalizões identificadas.

No capítulo seis, volta-se para o objetivo principal da tese: explicar como o conhecimento e o aprendizado dos atores sobre a política influenciaram a dinâmica institucional do Sinaes, contribuindo para promover ou evitar mudanças durante a sua implementação. O rastreamento dos processos-chave da política e os resultados encontrados são apresentados nesse capítulo. Por fim, as considerações finais organizam os principais achados e contribuições da tese, suas limitações e apresentam uma agenda para pesquisas futuras.

2. MARCO TEÓRICO

Este capítulo tem como objetivo avançar a discussão sobre a relação entre conhecimento e aprendizado e sua influência na dinâmica das políticas públicas, tomando como referência o *Advocacy Coalition Framework*². Para isso, propõe desvincular a compreensão do aprendizado a partir da mudança, caminhando em duas vias. Primeiro, apoiando-se nos trabalhos de Weiss (1998) e Dunlop e Radaelli (2013, 2018) propõe-se apreender a relação entre conhecimento e aprendizado, por meio dos usos do conhecimento, assumindo que diferentes formas de aprendizado são possíveis, a depender do contexto da tomada de decisão. Em seguida, apoiando-se nas contribuições de Mahoney e Thelen (2010), propõe-se a utilização da noção de dinâmica institucional, de modo a capturar o poder explicativo do conhecimento e do aprendizado tanto em situações de estase quanto de mudança institucional.

2.1. Aprendizado e mudança no *Advocacy Coalition Framework*: impasses e avanços

O ACF é um modelo de análise de políticas públicas que busca compreender as mudanças por que passam as políticas públicas e o aprendizado orientado às próprias políticas ao longo de sua implementação. O modelo adota a premissa de que o processo de elaboração de políticas públicas é complexo, e por este motivo, aqueles que desejam exercer alguma influência sobre esse processo se especializam em subsistemas políticos (Jenkins-Smith *et al.*, 2018; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

O ACF estabelece quatro caminhos para a mudança: mudanças significativas externas e internas ao subsistema (choques), o aprendizado orientado à política e os acordos negociados entre coalizões rivais. Os choques externos referem-se a mudanças nas condições socioeconômicas, na opinião pública, na coalizão governante e em outros subsistemas, enquanto os internos incluem desastres ou grandes falhas que ocorrem no próprio subsistema da política. O efeito desses choques é a mudança na distribuição dos recursos políticos críticos, como o suporte financeiro ou o apoio da opinião pública, o que pode levar à substituição da coalizão dominante.

O aprendizado orientado à política envolve a alteração no sistema de crenças, sendo mais provável nos aspectos secundários da política, já que as crenças do núcleo duro e da política são mais difíceis de serem alteradas. O aprendizado seria assim responsável por mudanças de menor porte. Os acordos negociados cobrem as situações em que as coalizões

² Este capítulo resultou no artigo teórico intitulado “*Policy Learning and Policy Change: exploring possibilities on the Advocacy Coalition Framework*”, publicado na Revista Brasileira de Administração Pública, v. 54, p. 1672-1690 (Ma & Vieira, 2020).

rivais procuram um acordo, diante da presença de impasses que exigem alguma solução. Esse caminho inclui a própria concepção de aprendizado e pressupõe a existência de um arranjo institucional (fóruns profissionais) que favoreça a discussão regulada entre as coalizões rumo a um acordo (Sabatier & Jenkins-Smith, 2007).

Baseando-se nos trabalhos de Simon (1985), o indivíduo no ACF é dotado de uma racionalidade limitada, pois embora seja motivado instrumentalmente ao alcance de seus objetivos, possui limitações cognitivas no processamento de estímulos, como informações e experiências, que orientam a sua decisão. Assim, dadas as limitações cognitivas, o indivíduo procura simplificar a compreensão do mundo que o cerca, por meio de um sistema de crenças, o que faz com que a assimilação de informações seja sempre sujeita a vieses (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

O sistema de crenças do ACF é erigido numa estrutura hierárquica tripartite, que agrega as crenças conforme o seu grau de resistência a mudanças: 1) um núcleo duro (*deep core beliefs*), em que estão as crenças mais arraigadas e que dizem respeito a premissas ontológicas e normativas sobre a natureza humana e seus valores fundamentais e que são as mais difíceis de serem alteradas; 2) um núcleo da política (*policy core*), no qual estão as crenças sobre aspectos normativos e empíricos referentes à própria política pública, incluindo a seriedade dos problemas, suas causas e as soluções preferidas; e 3) um núcleo de crenças secundárias (*secondary beliefs*), que lida com um subconjunto do subsistema ou com os instrumentos específicos para atingir os objetivos desejados e que são mais fáceis de serem modificadas (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier & Weible, 2007).

Além das crenças compartilhadas, as coalizões podem ser caracterizadas ainda por padrões de coordenação e pelos recursos utilizados para influenciar as políticas no sentido desejado. Os recursos incluem a autoridade legal para tomar decisões em relação à política, a opinião pública, a informação, a capacidade de mobilizar apoiadores, a disponibilidade de recursos financeiros e a capacidade de exercer uma liderança habilidosa (Jenkins-Smith *et al.*, 2014). A Figura 1 apresenta o fluxo do processo político utilizando o ACF.

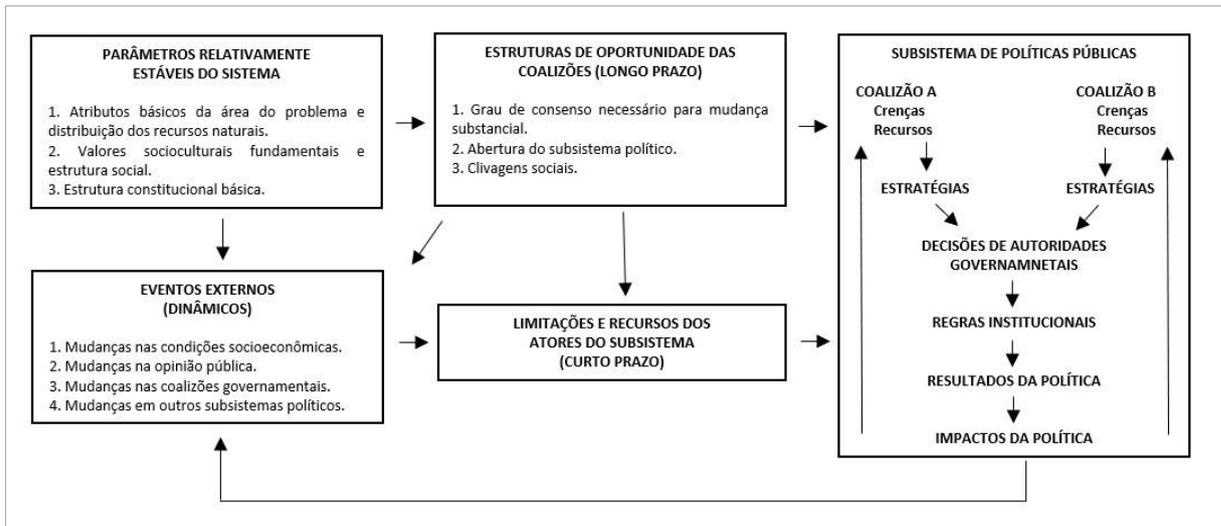


Figura 1. Diagrama do *Advocacy Coalition Framework*

Fonte: Adaptado de "The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research" de Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2014). *Theories of the Policy Process*, 3ª ed., p. 194, Boulder, Westview Press (tradução livre).

O aprendizado orientado à política está representado no diagrama pelo processo de retroalimentação das crenças a partir dos resultados e impactos das políticas e é conceituado como “alternâncias duradouras de pensamento ou intenções comportamentais que resultam da experiência e que estão preocupadas com a obtenção ou revisão das normas dos sistemas de crenças dos indivíduos ou da coletividade” (Jenkins-Smith *et al.*, 2014, p. 198).

A teoria de suporte ao aprendizado no ACF dá ênfase a quatro categorias de fatores explicativos para o aprendizado: os atributos dos fóruns, o nível de conflito entre as coalizões, os atributos do estímulo e os atributos dos atores. Os fóruns são as arenas em que as coalizões interagem, debatem e negociam. O ACF assume que o arranjo institucional desses fóruns afeta a forma como ocorre o aprendizado entre aliados e oponentes, em decorrência do grau de abertura à participação e em que medida os participantes dispõem de uma capacidade analítica comum e de normas de conduta que regulem a sua participação (Jenkins-Smith *et al.*, 2014; Sabatier & Jenkins-Smith, 2007).

O nível de conflito entre as coalizões está relacionado à extensão em que os atores percebem os objetivos ou ações dos seus oponentes como ameaça às suas crenças sobre a política. O modelo propõe que quando há baixos níveis de conflito, há pouco aprendizado entre as coalizões, já que seus membros estão mais preocupados com outros assuntos do subsistema político. Da mesma forma, o aprendizado entre as coalizões é baixo quando o nível de conflitos é muito alto, já que os atores tendem a defender suas posições e rejeitam informações que poderiam enfraquecer seu sistema de crenças. Quando os níveis de conflito são intermediários,

no entanto, as chances de aprendizado entre as coalizões são maiores, já que as coalizões são ameaçadas o suficiente para ficarem atentas a determinados assuntos e receptivas a novas informações (Jenkins-Smith *et al.*, 2014; Sabatier & Jenkins-Smith, 2007).

Os atributos do estímulo são relacionados ao tipo de informação e experiência a que os atores das coalizões estão expostos. Quanto mais intratável for um assunto, menor o nível esperado de aprendizado entre as coalizões. Os atributos dos atores incluem seus sistemas de crenças, recursos, estratégias e redes de contato. Atores com crenças extremas serão menos propensos a aprender com seus oponentes do que atores com crenças moderadas. Além disso, alguns atores atuam como *policy brokers*, que procuram mitigar o nível de conflito e ajudar os oponentes a alcançarem consensos (Jenkins-Smith *et al.*, 2014; Sabatier & Jenkins-Smith, 2007).

Baseado nessas concepções, cinco hipóteses são propostas pelos autores:

1. O aprendizado orientado à política é mais provável quando há um nível intermediário de conflito entre duas coalizões. Isso requer que cada coalizão tenha recursos para se engajar no debate e que o conflito seja entre as crenças secundárias de uma coalizão e as crenças sobre a política da outra ou vice-versa, ou ainda, entre crenças secundárias importantes das duas coalizões.
2. O aprendizado orientado à política é mais provável quando há um fórum com prestígio suficiente para obrigar a participação dos profissionais das diferentes coalizões e cuja regulação seja feita por normas profissionais.
3. Os problemas que dispõem de dados quantitativos e teorias de suporte são mais propensos ao aprendizado do que aqueles em que os dados e as teorias são qualitativas, subjetivas ou ausentes.
4. Problemas que envolvem sistemas naturais são mais propensos ao aprendizado do que aqueles que envolvem os sistemas sociais ou políticos, porque nos sistemas naturais, as variáveis críticas não podem ser estrategistas ativos e porque o controle experimental é mais viável.
5. Mesmo quando o acúmulo de informação técnica não muda as visões da coalizão opositora, ele pode ter impactos importantes na política, ao alterar a visão dos *policy brokers* (Jenkins-Smith *et al.*, 2014; Sabatier & Jenkins-Smith, 2007).

Vale reforçar que quando o ACF propõe que existe um aprendizado entre as coalizões, os autores alertam que se refere ao aprendizado dos indivíduos que participam das coalizões, pois, para eles, as coalizões não aprendem, mas sim os indivíduos que as compõem (Jenkins-

Smith *et al.*, 2014, p. 190). Apesar disso, os autores assumem que os indivíduos e seu comportamento são dependentes do contexto, especialmente da natureza das instituições, da intensidade dos conflitos e da percepção da gravidade das ameaças impostas pelos oponentes.

No que se refere à mudança nas políticas, embora o ACF não estabeleça um conceito para mudança, ela está associada a mudanças nas regras das políticas ou programas governamentais, na alocação de recursos, na decisão de continuar ou encerrar um programa e, conseqüentemente, mudanças nos resultados e nos impactos das políticas (Sabatier & Jenkins-Smith, 2007). O ACF estabelece ainda níveis de mudança, que podem ser menores ou maiores, a depender do quanto se afastam da política vigente. Como as mudanças requerem alterações nos sistemas de crenças, para o ACF, é extremamente difícil que elas ocorram voluntariamente, por isso, as informações técnicas podem levar ao aprendizado no que se refere apenas às crenças do nível secundário, levando a mudanças menores. Os autores chegam a afirmar que “como é impossível que uma mudança maior venha do próprio subsistema, ela deve vir de uma fonte externa” (Sabatier & Jenkins-Smith, 2007, p. 198).

A partir dessa explanação do ACF, algumas considerações serão feitas, com um olhar específico sobre as relações entre conhecimento, aprendizado e mudança estabelecidas pelo modelo. O ACF relaciona o aprendizado à mudança no sistema de crenças dos membros da coalizão, o que indica que se as coalizões mantêm suas crenças inalteradas não há aprendizado. As informações técnicas e o conhecimento são capazes de promover alterações apenas nas crenças secundárias e, conseqüentemente, mudanças menores. As mudanças maiores seriam decorrentes dos choques externos e internos ou ainda de um processo de negociação imposto por um grande impasse na política. A Figura 2 apresenta um diagrama esquematizado desse conjunto de possíveis relações.

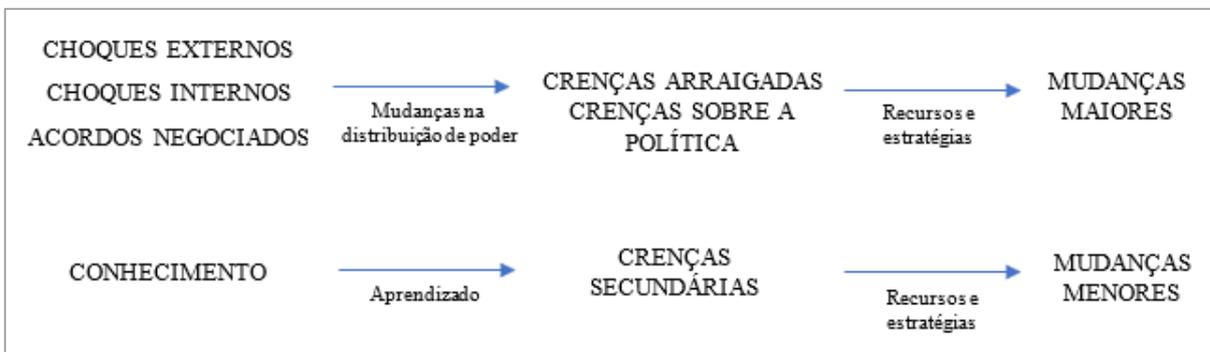


Figura 2. Diagrama dos fatores explicativos da mudança no ACF

Fonte: Elaboração própria

A descrição dos caminhos que levam à mudança no *ACF* revela algumas questões que precisam ser enfrentadas para aprofundar a compreensão sobre a mudança e sua relação com o aprendizado. Uma das críticas feitas ao *ACF* é que, embora o modelo dê lugar de destaque aos valores e crenças, elas se apresentam muito mais como a cola que une os membros de uma coalizão do que como fatores de mudança (Capano, 2009). O modelo privilegia os choques como principais agentes de grandes mudanças, porque permitem uma reconfiguração na distribuição de poder, ou seja, o poder, mais do que as ideias, explica as grandes mudanças no *ACF*. Da mesma forma, os acordos negociados após anos de conflito entre as coalizões só ocorrem em resposta a impasses que afetam fatores externos, como a opinião pública, o que gera pressões para a mudança. Em ambos os casos, as mudanças são resultado do enfraquecimento da coalizão dominante ou da substituição da coalizão governante.

De fato, o *ACF* assume que as crenças do núcleo duro e da política são muito resistentes a mudança, portanto, é a redistribuição dos recursos que permite que um sistema diferente de crenças tenha mais poder para influenciar as políticas em direção às mudanças desejadas. Dessa forma, a alteração nas crenças dos indivíduos ocorre apenas como resultado do aprendizado. Os membros das coalizões aprendem quando mudam suas ideias sobre os instrumentos da política, por exemplo, mas como esse processo envolve principalmente os aspectos secundários, ele leva a mudanças de menor porte. Outra questão é que, ao assumir que o aprendizado ocorre quando o conhecimento altera as crenças secundárias, o *ACF* delimita a noção de aprendizado, sugerindo que quando o conhecimento reforça crenças pré-existentes não há aprendizado.

As aplicações empíricas do *ACF*, no entanto, nem sempre dão suporte a esse entendimento. Um estudo conduzido por Leach, Weible, Vince, Siddiki & Calanni (2014), em dez parcerias referentes à política de aquicultura marinha nos Estados Unidos, por exemplo, indica que a relação entre aquisição de conhecimento e alteração nas crenças sobre as políticas não é automática. Os autores sugerem que, embora haja uma relação entre as variáveis, a aquisição de conhecimento foi mais comum entre os participantes da pesquisa do que a alteração em suas crenças sobre a política.

Além disso, mesmo quando há uma alteração no sistema de crenças, ela não necessariamente leva a uma mudança na política. Duas razões podem contribuir para explicar esse fenômeno: a inconsistência no processo de aprendizado e o fato de que tanto as mudanças na distribuição de poder, quanto as mudanças nas crenças, resultantes do processo de aprendizado, são condições necessárias, mas não suficientes para promover a mudança. A

mudança depende, ainda, da mobilização de recursos e de estratégias para o alcance dos objetivos desejados.

A inconsistência do processo de aprendizado é discutida por Moyson (2017). Ele argumenta que, mesmo quando os atores revisam suas crenças sobre a política, eles nem sempre revisam suas preferências políticas de maneira consistente com as novas crenças. Por exemplo, um indivíduo pode acreditar que uma nova evidência prova a ineficiência de uma política do ponto de vista ambiental (mudança na crença sobre a política), mas ainda assim acreditar que a política deve ser mantida, porque os ganhos econômicos superam os prejuízos ambientais (manutenção da preferência política) (Moyson, 2017).

Estudos também mostram que não importa o quão aceita e consolidada esteja uma informação científica, isso pode não ser suficiente para promover as mudanças desejadas, quando as coalizões não são capazes de se organizar adequadamente para influenciar o debate político (Barnes *et al.*, 2016; Khayatzadeh-Mahani *et al.*, 2017; Smith *et al.*, 2015; Ulmanen, Swartling & Wallgren, 2015). Khayatzadeh-Mahani *et al.* (2017), evidenciam que, apesar da quantidade de informação científica sobre os problemas causados pelo tabaco, coalizões pró-tabaco foram capazes de evitar a proibição do fumo de shisha em lugares públicos no Irã. Os autores concluem que o grupo pró-banção não foi capaz de explorar oportunidades, como maior apoio público, para a proibição do uso da shisha. Eles argumentam, no entanto, que houve uma falta de aprendizado devido a uma falta de acordo sobre as evidências.

Neste ponto, cabe ponderar se, caso fosse considerada a noção de Moyson de inconsistência entre as crenças e as preferências sobre a política, as conclusões não seriam diferentes. E se a coalizão pró-tabaco aprendeu a partir das evidências, mas não mudou suas preferências por conta das consequências socioeconômicas da proibição? E, ainda, quanto aprendizado teve a coalizão pró-banção, apesar de não ter alcançado as mudanças desejadas?

Por outro lado, mesmo quando os parâmetros relativamente estáveis favorecem a estase, a mobilização adequada de recursos e estratégias pode levar a mudanças. Mosley & Gibson (2017) mostram que diferentes tipos de informação, quando combinadas com as narrativas corretas, foram capazes de promover mudanças na política da Califórnia para estender o tempo de permanência dos jovens em lares adotivos. Os estudos tendem a mostrar que a informação é um recurso crucial, mas dependente da capacidade das coalizões de agir estrategicamente para influenciar o processo das políticas.

Conforme observado, os estudos que utilizam o *ACF* como modelo de análise adotam diferentes desenhos da pesquisa e variáveis para apreensão do processo de aprendizado,

chegando a resultados e interpretações diversos. A partir disso, algumas perguntas são relevantes: o aprendizado só ocorre quando há alteração nas crenças sobre a política? Quando o conhecimento serve para reforçar crenças pré-existentes, não há aprendizado? O aprendizado só ocorre quando há mudanças na política? Quando as políticas se mantêm inalteradas, não há aprendizado? Essas perguntas ofereceram os *insights* para a possibilidade de distinguir dois conjuntos de relações: primeiro, a relação entre conhecimento e aprendizado e, em seguida, a relação entre aprendizado e mudança. Essas possibilidades serão exploradas nas seções seguintes.

2.2. Conhecimento e aprendizado: uma mediação a partir dos usos do conhecimento

Os atores políticos estão em contato constante com diferentes tipos de dados, informação e conhecimento, mas certamente nem tudo pode ser levado em consideração durante o processo de tomada de decisão. Não é trivial saber se algo foi realmente aprendido, e é provavelmente por isso que os teóricos de políticas públicas tendem a utilizar a mudança na política como a principal evidência de aprendizado. No entanto, embora a mudança seja uma boa evidência, por questões lógicas, isso não implica que nenhuma lição é aprendida quando nada muda. Assim, na ausência de mudança, o que poderia ser considerado uma evidência de aprendizado? Nesta seção, vamos explorar as possibilidades de considerar o uso do conhecimento pelos atores políticos como evidência de aprendizado.

2.2.1. Ampliando o conceito de aprendizado

O conceito de aprendizado proposto pelo ACF indica a alteração duradoura de pensamento ou comportamento, impactando o sistema de crenças. Hall (1993) aponta que o aprendizado, como convencionalmente entendido, “ocorre quando os indivíduos assimilam uma informação nova, incluindo aquela baseada em experiência, e a aplica em suas ações subsequentes. [...] O aprendizado é observado quando a política muda como resultado desse processo” (Hall, 1993, p. 278, tradução livre). Apesar de considerar a assimilação de informação, tal conceito atrela o significado de aprendizado à mudança na política.

Dunlop e Radaelli (2013), num esforço de sistematizar a literatura sobre aprendizado em políticas públicas, conceituam o aprendizado como uma “atualização de crenças” (Dunlop & Radaelli, 2013, p. 600, tradução livre). O termo atualizar, embora inclua a mudança, é mais amplo, pois contempla outros significados como corrigir, revisar, melhorar ou renovar, com base numa informação mais recente sobre determinado assunto. Com base nesse entendimento,

propõe-se, então, que **o aprendizado consiste na assimilação de conhecimento que promove uma atualização nas crenças do indivíduo.**

Nessa concepção, entende-se que o aprendizado pode incluir a assimilação de conhecimento que muda ou reforça crenças pré-existentes, o que permite a sua ampliação. Isso pode ser também pensado em termos do que é aprendido ou, simplesmente, das lições do aprendizado. Nas palavras de Rose (1991), “lições constituem o que é aprendido [...] e não requerem uma mudança de comportamento como condição de aprendizado (Rose, 1991, p. 7, tradução livre).

2.2.2. Evidenciando o aprendizado por meio dos usos do conhecimento

Baseando-se nos trabalhos de Weiss (1986, 1988), o ACF assume que, para entender o papel da informação nos processos de mudança, é necessário considerar um período de dez anos ou mais, de modo a capturar sua função iluminadora (*enlightenment function*) (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). As noções de uso do conhecimento de Weiss serão consideradas aqui.

As inúmeras experiências de avaliação de políticas públicas, nas décadas de 1960 e 1970, evidenciaram que os resultados da avaliação não exerciam a esperada influência nas decisões sobre os programas governamentais, como a realocação orçamentária ou a seleção de programas para expansão ou redução (Shadish *et al.*, 1991). Nesse contexto, Weiss passou a reconsiderar como os resultados da avaliação deveriam ser usados na política pública e, assim, a questão do uso tornou-se central ao seu trabalho. Para isso, ela expandiu a compreensão da noção de “uso” da pesquisa social no processo político, oferecendo outros significados que vão além das perspectivas mais lineares de influência da ciência no processo decisório, como provedora de uma verdade absoluta (uso orientado pelo conhecimento) ou de soluções para problemas existentes (uso para solução de problemas) (Weiss, 1979).

Weiss compreende que o conhecimento produzido pela pesquisa pode ser também utilizado politicamente, para embasar posições pré-determinadas (uso político) ou de maneira tática, quando a pesquisa é contratada por burocratas, para passar a ideia de responsabilidade ou de que o problema já está sendo estudado e, assim, responder a pressões e retardar a ação (uso tático) (Weiss, 1979). Certamente, a forma de uso que marca o trabalho da autora, no entanto, é a chamada de *enlightenment*, que ocorre quando os conceitos e perspectivas teóricas desenvolvidas pelas ciências permeiam o processo decisório político de maneira não linear, desconexa e a longo prazo, gerando um conhecimento que influencia a tomada de decisões ao induzir o modo como as pessoas pensam (Shadish *et al.*, 1991; Weiss, 1979). Essa contribuição não ocorre de forma instrumental, pois não precisa ser compatível com os valores e os objetivos

dos tomadores de decisão, podendo desafiar verdades adquiridas e superar valores consolidados e padrões de pensamento (Weiss, 1979).

Nesse sentido, embora o ACF assuma que o aprendizado tende a motivar mudanças nos aspectos secundários do sistema de crenças, a noção de uso iluminador do conhecimento, trazida por Weiss, sugere que ideias mais arraigadas, valores e objetivos dos *policymakers* também podem ser modificados como resultado do processo de aprendizado. Esse tipo de aprendizado, no entanto, é mais difícil de ser medido e rastreado, pois ele ocorre de maneira não linear, permeando o subsistema político por meio de uma espécie de bricolagem, decorrente de um processo disperso de difusão e assimilação do conhecimento.

Baseando-se nos trabalhos de Weiss, Weible (2008) incorpora a questão dos usos do conhecimento científico no estudo das coalizões, propondo uma simplificação em três tipos: 1) político (*political use*), quando os tomadores de decisão usam o conhecimento para legitimar posições previamente estabelecidas; 2) instrumental (*instrumental use*), quando o conhecimento é utilizado numa perspectiva racional, para resolver um problema a partir dos resultados da pesquisa; e 3) por aprendizagem (*learning use*), baseado na ideia de *enlightenment*, quando a acumulação do conhecimento científico gradualmente altera as crenças dos atores políticos. A associação entre o uso por aprendizagem e a noção de *enlightenment*, no entanto, traz limitações conceituais, pois relaciona a aprendizagem a apenas um dos tipos de uso do conhecimento, o chamado *learning use*. Dessa forma, um possível aprendizado ocorrido nos outros tipos de uso (político ou instrumental) não é contemplado.

Além disso, embora Weiss trabalhe com o conhecimento científico, pois está interessada no uso dos resultados da avaliação externa das políticas, a própria implementação da política também produz conhecimento. Há uma ambiguidade inerente a qualquer política, decorrente das lacunas existentes entre as regras e o que é interpretado ou implementado. Como as regras não cobrem toda a complexidade do mundo real, os atores que implementam as políticas precisam tomar decisões, baseadas em suas premissas implícitas e nos recursos disponíveis (Mahoney & Thelen, 2010). Assim, durante a implementação, eles mapeiam processos, desenvolvem metodologias, protocolos e sistemas de informação, em resumo, desenvolvem rotinas, nas quais se tornam os maiores especialistas (Lupia & McCubbins, 1994; Rose, 1991).

O conhecimento é institucionalizado por meio da capacitação e do treinamento de novas gerações de burocratas, que se tornam importantes fornecedores de informação. Quando os atores da política usam esse tipo de conhecimento, derivado dos processos de implementação, assumiremos aqui que se trata de um uso procedimental do conhecimento. Dessa forma, propõe-

se que essas quatro categorias de uso podem ser consideradas evidências de aprendizado: iluminadora, política, instrumental e procedimental.

2.2.3. Tipos de aprendizado e o contexto de tomada de decisão

Dunlop e Radaelli (2013, 2018) oferecem suporte teórico para a proposta de ampliação do conceito de aprendizado, bem como para a relação entre conhecimento e aprendizado por meio do uso. Os autores argumentam que o contexto em que a tomada de decisão ocorre possibilita diferentes tipos de aprendizado, considerando duas dimensões de análise: o nível de tratabilidade do problema e a autoridade/legitimidade dos atores-chave como detentores de conhecimento, conforme a Figura 3.

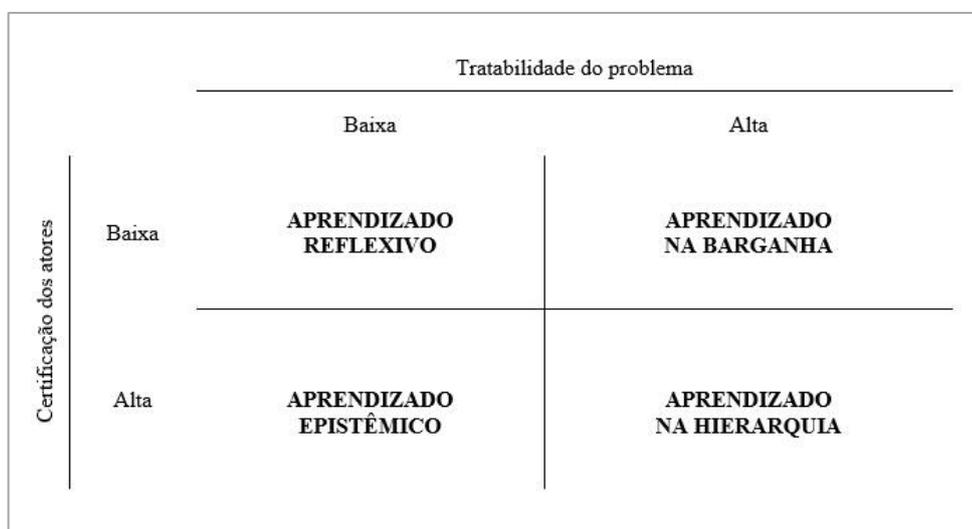


Figura 3. Aprendizados em contextos de tomada de decisão

Fonte: Adaptado de "The lessons of policy learning: Types, triggers, hindrances and pathologies" de Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2018). *Policy and Politics*, 46, p. 258 (tradução livre).

O aprendizado reflexivo ocorre quando o nível de tratabilidade do problema e a certificação dos atores são baixos. Isso significa que o grau de incerteza sobre o problema é alto, ou seja, o conhecimento ainda não está consolidado na comunidade. Nesse contexto, o conhecimento é utilizado com o objetivo de aprofundar a discussão e facilitar a argumentação. O aprendizado nesse quadrante é geralmente profundo e complexo, pois deve permitir aos atores explorar suas preferências, identidades e estratégias sobre a política (Dunlop & Radaelli, 2013).

Para que haja aprendizado, é preciso que haja predisposição dos atores para ouvir o que os outros têm a dizer e reconfigurar suas preferências, além de arranjos institucionais que favoreçam a socialização, a deliberação e a coprodução entre os atores. Nesse caso, o diálogo aberto permite o aprendizado sobre as normas sociais, a reconfiguração da identidade dos atores e da definição do que é apropriado ou não (Dunlop & Radaelli, 2018).

Defende-se neste ponto que, em contextos de reflexividade, o aprendizado pode ser evidenciado pelo uso iluminador do conhecimento, já que nesse quadrante o conhecimento deve permitir um aprofundamento em questões que ainda não estão tão claras e para as quais os especialistas ainda não têm respostas. Como ele favorece a discussão aprofundada sobre o tema, os atores políticos têm a oportunidade de refletir sobre suas crenças e preferências ao longo do processo político. Isto ajuda a explicar, por exemplo, porque o aprendizado não muda necessariamente os valores a curto prazo, mas exerce uma pressão crucial nestes valores a longo prazo, sem considerar posições e preferências já estabelecidas (Moynson *et al.*, 2017).

O aprendizado epistêmico, por outro lado, ocorre quando o nível de tratabilidade do problema é baixo, mas a certificação dos atores é alta, ou seja, há especialistas com autoridade no tema e legitimidade na comunidade. Nesse caso, o conhecimento é disseminado por um grupo de *experts*, com o objetivo de estreitar a discussão e alcançar soluções para o problema, que funcionam como uma espécie de professores para os tomadores de decisão (Dunlop & Radaelli, 2013). Este é o contexto da tomada de decisões baseada em evidências, permitindo o aprendizado sobre a relação entre as evidências e os resultados desejados (Dunlop & Radaelli, 2018).

O aprendizado epistêmico privilegia o uso instrumental do conhecimento, já que os especialistas no domínio atuam como professores para o tomador de decisões, oferecendo conhecimento pronto para a solução dos problemas existentes. Naturalmente, como pressupõe o ACF, os especialistas não são neutros, já que também possuem seus próprios julgamentos sobre a política, e o conhecimento pode ainda ser usado pelos membros das coalizões de maneira enviesada, apenas como munição para o debate. O que se propõe, no entanto, é explorar o uso instrumental do conhecimento como evidência de aprendizado, especialmente entre os membros das coalizões minoritárias.

Fenger e Quaglia (2016), por exemplo, numa análise comparativa do aprendizado ocorrido no setor regulatório da União Europeia, Reino Unido e Holanda, evidenciam que o aprendizado foi limitado porque resultou em mudanças nos instrumentos, mas não nos objetivos da política regulatória. Admitem, no entanto, que muitos *stakeholders* do setor financeiro haviam evidenciado os riscos de uma regulação branda, mas fatores estruturais possivelmente impediram a tradução desses *insights* numa regulação mais restritiva. Ao final, os próprios autores sugerem que “desacoplar o aprendizado da mudança em políticas públicas parece um importante passo para se compreender o aprendizado” (Fenger & Quaglia, 2016, p. 14, tradução livre).

O aprendizado epistêmico também pode ser favorecido em subsistemas nos quais os cientistas são os atores mais interessados numa determinada política e, portanto, os membros mais ativos das coalizões. Souza e Secchi (2014), por exemplo, analisaram o papel da comunidade científica na formulação da política de Ciência e Tecnologia em Santa Catarina, no Brasil, e concluíram que a comunidade científica pôde desempenhar um papel proeminente na formulação da política, ocupando posições políticas e administrativas no governo.

Já o aprendizado por meio da barganha ocorre quando o nível de tratabilidade do problema é alto, mas a certificação dos atores é baixa. Nesse caso, a administração pública dispõe de um repertório de soluções e modos de fazer as coisas, por isso não procura por verdades para solucionar problemas, mas por compreender o ambiente e os limites da negociação. Nesse contexto, aprende-se sobre até que ponto as preferências políticas podem ser negociadas, quais fronteiras não podem ser cruzadas (*red lines*) e sobre os custos da cooperação, em termos de redistribuição de recursos. Para que isso ocorra, é necessário que as barreiras para a formação de contratos (acordos) e para a agregação de preferências sejam baixas e que haja condições que favoreçam o ajustamento partidário mútuo, de forma transparente para os envolvidos. É importante que a negociação seja permanente, permitindo que ganhadores e perdedores não sejam sempre os mesmos, sob pena de desestimular a interação (Dunlop & Radaelli, 2013, 2018).

Neste ponto, propõe-se que o aprendizado por meio de barganha e interação social privilegia o uso político do conhecimento, não no sentido pejorativo, de manipulação do conhecimento para reforçar ou refutar argumentos, mas como forma de compreensão mútua das preferências das coalizões concorrentes, dos limites da negociação e da possibilidade de construção de consensos.

O uso político do conhecimento é potencializado nesse quadrante, justamente porque há espaço para visões concorrentes e para a negociação. Vieira (2020), ao analisar o caso da usina hidrelétrica de Belo Monte no Brasil, evidencia como as coalizões favoráveis ao projeto tentaram se unir em torno de uma identidade comum, compartilhando discursos sobre aspectos controversos e alinhando interesses e expectativas.

Cabe argumentar, ainda, que não só as crenças, mas também a dependência interfuncional e a dependência de recursos podem influenciar a forma como as coalizões interagem e cooperam (Weible & Sabatier, 2005). Elgin (2015), por exemplo, ao examinar o subsistema da política de clima e energia do Colorado, nos Estados Unidos, confirmou que o extremismo nas crenças teve forte efeito positivo na forma como os indivíduos interagiram com

aliados ou adversários, mas também concluíram que os indivíduos com níveis mais baixos de recursos organizacionais foram mais propensos a interagir com adversários (Elgin, 2015). Um olhar mais aprofundado dessas interações pode ser uma oportunidade para evidenciar o aprendizado sobre o próprio subsistema político.

Finalmente, o aprendizado na hierarquia ocorre quando o nível de tratabilidade do problema e a certificação dos atores são altos, ou seja, os problemas apresentam um nível baixo de incerteza e risco e há especialistas reconhecidos no tema. Nesse caso, há pouco espaço para a reflexão e para a barganha e o conhecimento se institucionaliza nos processos formais e informais, levando à conformação dos atores (*compliance*). Nesse contexto, aprende-se sobre o escopo das regras, sua flexibilidade e os custos da não conformidade. Para que ocorra, é necessário que haja uma predisposição dos atores para a conformidade, seja pela lógica do interesse, normativa ou cultural (Dunlop & Radaelli, 2013, 2018).

Propõe-se neste trabalho que o aprendizado em contextos hierárquicos favorece o uso procedimental do conhecimento, relacionado à manutenção das regras, procedimentos e papéis institucionalizados. Esse é o tipo de conhecimento desenvolvido e utilizado por burocratas e técnicos governamentais para manter as complexas rotinas envolvidas na implementação das políticas, que requerem treinamento constante. O conhecimento utilizado como forma de reforçar processos existentes contribui para a institucionalização das regras e pode ser explorado para evitar ou apoiar as mudanças. Problemas de agente-principal podem interferir nesse processo, já que a expertise dos burocratas pode torná-los menos suscetíveis aos contratos desenhados pelos legisladores e a outras características institucionais (Lupia & McCubbins, 1994).

A Tabela 1 apresenta um resumo dos tipos de aprendizado e suas principais características.

Tabela 1

Características dos tipos de aprendizado em diferentes contextos

Tipo de Aprendizado/ contexto	Reflexivo	Epistêmico	Na barganha	Hierárquico
Tratabilidade do problema	Baixa	Baixa	Alta	Alta
Certificação dos atores	Baixa	Alta	Baixa	Alta
Metáfora	Diálogo	Sala de aula	Troca	Obediência
O que se aprende	Normas sociais e identidades; Novos consensos e novas definições do que é apropriado. Como aprender.	Relações de causa e efeito; Conexão entre as evidências e resultados desejados.	Preferências políticas (possibilidades de união e limites) e custos de cooperação (alocação de recursos).	O escopo das regras, sua flexibilidade e o que acontece quando elas não são seguidas.
Tomada de decisão	Baseada na comunicação	Baseada em conhecimento	Baseada em negociação	Baseada nas instituições e suas ambiguidades
Gatilhos institucionais e pessoais para o aprendizado	Arranjos institucionais que privilegiem a socialização, deliberação e a coprodução; Normas que privilegiem a competência moral e não política ou hierárquica; Predisposição dos atores.	Direitos estatutários de consulta; Abordagem pluralística para o uso da expertise; Empreendedores normativos; Instituições informais de colaboração.	Barreiras de contrato e de agregação de preferências baixas; Transparência que favoreça o ajustamento partidário mútuo; Predisposição dos atores para repactuar assuntos e trocar de arena. Permanência da negociação e alternância entre ganhadores e perdedores.	Disposição dos atores para a conformidade (<i>compliance</i>), seja pela lógica do interesse, normativa ou cultural.
Obstáculos ao aprendizado	Culturas sem tradição deliberativa, em que o acordo é considerado como perda da honra ou reputação.	Fragmentação das comunidades epistêmicas	Consolidação de ganhadores e perdedores; Baixo custo de defecção, deixando o ambiente instável.	Grande quantidade de <i>veto players</i> .
Uso do conhecimento ^a	Iluminador	Instrumental	Político	Processual

Nota. Adaptado de "The lessons of policy learning: Types, triggers, hindrances and pathologies" de Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2018). *Policy and Politics*, 46, p. 258 (tradução livre).

^a Categoria adaptada de "Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation?" de Weiss, C. H. (1998). *American Journal of Evaluation*, 19, pp. 21–33.

Em termos de arranjos institucionais, as principais preocupações do ACF permanecem. É importante olhar para as estruturas de oportunidade de longo prazo das coalizões. Os estudos

estão longe de serem conclusivos a respeito da influência da abertura do sistema político sobre a facilidade do aprendizado. A falta de arenas para o aprendizado é evidenciada tanto em contextos autoritários (Khayatzadeh-Mahani *et al.*, 2017) quanto em sistemas democráticos (Anderson & MacLean, 2015; Ulmanen *et al.*, 2015). Apenas como exemplo, a experiência de Guangzhou, China, é considerada um marco na gestão e governança urbana, por conta da criação de comitês consultivos, que permitiram solucionar conflitos sociais e aprimorar a comunicação entre os cidadãos e o governo local (Wong, 2016).

Em termos de subsistemas colaborativos ou adversários, pode-se dizer que o aprendizado se beneficiaria de um subsistema colaborativo, mas isso também não é tão claro ainda. Rietig (2018) evidenciou como um subsistema colaborativo se transformou em adversário após o surgimento de novas evidências científicas sobre os impactos ambientais e climáticos negativos dos biocombustíveis de base agrícola.

Finalmente, pode haver alguma relação entre contextos de aprendizagem e a maturidade dos subsistemas, mas ainda é algo a ser explorado. Teoricamente, pelo menos, é razoável considerar que contextos de reflexividade e o uso iluminador do conhecimento só são possíveis em subsistemas maduros. A continuidade das aplicações empíricas que testem as hipóteses sobre o aprendizado do ACF, especialmente aquelas relacionadas ao nível de conflito e à existência de fóruns, certamente ajudarão a entender melhor essas questões.

2.3. O aprendizado e a dinâmica das políticas públicas: em busca do elo perdido

Após desacoplar a apreensão do aprendizado por meio da mudança, resta compreender como o aprendizado influencia o processo político. Para isso, propomos a observação da dinâmica institucional, considerando os processos de estabilidade e mudança como partes interrelacionadas do mesmo processo de desenvolvimento (Capano, 2009; Real-Dato, 2009). Nas últimas décadas, o entendimento da mudança como uma ruptura com a estabilidade vem sendo reformulado. Mahoney e Thelen (2010) têm um importante papel nessa discussão, ao assumirem que as mudanças também ocorrem de maneira contínua e gradual. Isso implica que a visão linear de equilíbrio pontuado por momentos de ruptura dá espaço a um processo mais dialético de mudança institucional, em que a ação dos atores em disputa é constante.

Dessa forma, tanto a estabilidade quanto a mudança são resultado de tensões em permanente disputa por espaços de poder. Interpretações dominantes das regras precisam ser constantemente legitimadas. Elas não permanecem de maneira pacífica, mas porque se legitimam continuamente frente a interpretações alternativas. Nesse movimento, em períodos

considerados estáveis, mudanças graduais podem ocorrer e levar, ao longo do tempo, a mudanças estruturais.

Para compreender a noção de mudança gradual ou incremental, a noção de ambiguidade tem papel central na TGC, já que esse tipo de mudança emerge justamente das lacunas entre a regra e sua interpretação ou entre a regra e sua implementação. Primeiro, porque as regras nunca são precisas o suficiente para dar conta da complexidade de todas as situações do mundo real. Segundo, porque a limitação cognitiva dos atores os impede de antecipar todas as situações futuras no momento da escrita das regras. Terceiro, porque as instituições estão imersas em pressupostos implícitos, e tais entendimentos compartilhados implicitamente pelos grupos podem se alterar. Por fim, como os atores que formulam e implementam as regras não são os mesmos, há espaço para mudanças durante o processo de implementação (Mahoney & Thelen, 2010).

Em decorrência disso, o modelo proposto pela teoria da mudança gradual leva em consideração fatores contextuais (possibilidade de veto dos defensores do *status quo*) e institucionais (nível de discricionariedade na interpretação/implementação das regras), que quando combinados, modelam o tipo dominante de agente (insurgentes, subversivos, simbióticos e oportunistas) cujas estratégias levarão à mudança (Mahoney & Thelen, 2010). Da combinação entre as características do contexto político e da instituição-alvo, quatro tipos de mudança podem ocorrer: 1) por deslocamento (*displacement*), quando as regras existentes são substituídas por novas regras; 2) por camadas (*layering*), quando novas regras são adicionadas às regras existentes; 3) por desvio (*drift*), quando as regras permanecem as mesmas, mas seu impacto muda em decorrência de alterações no ambiente e da negligência da instituição em se adaptar a esse novo ambiente; e 4) por conversão (*conversion*), quando as regras também permanecem as mesmas, mas são interpretadas e implementadas de maneira diferente da original (Mahoney & Thelen, 2010).

Cada tipo de mudança está associado a um determinado tipo de agente da mudança. Os insurgentes procuram eliminar as regras existentes, mobilizando esforços de maneira ativa e explícita. Estão associados à mudança por deslocamento. Os subversivos procuram deslocar a instituição, mas de maneira mais sutil, sem discordar explicitamente das regras existentes e aguardando o melhor momento para se tornarem oponentes. Por isso, sua estratégia de ação está associada à mudança por camadas.

Os simbióticos são divididos em dois tipos: parasitas e mutualistas. Os simbióticos parasitas exploram a instituição existente para ganhos privados, por isso defendem

publicamente a regra existente, mas violam o seu espírito para o alcance dos próprios objetivos. Sua ação está associada à mudança por desvio. Os simbióticos mutualistas, por outro lado, defendem a manutenção da instituição vigente, ainda que isso implique a violação das regras formais para a manutenção do seu espírito.

Por fim, os oportunistas são aqueles que têm preferências ambíguas sobre a instituição vigente, por isso exploram as possibilidades presentes nas regras existentes para alcançar seus objetivos. Sua estratégia está relacionada à mudança por conversão (Mahoney & Thelen, 2010). A Figura 4 mostra os tipos de mudança em decorrência dos fatores contextuais e institucionais e os tipos de agentes associados.

		Características da instituição-alvo	
		Baixo nível de discricionariedade na interpretação/implementação	Alto nível de discricionariedade na interpretação/implementação
Características do contexto político	Possibilidades de veto fortes	CAMADAS <i>(Layering)</i>	DESVIO <i>(Drift)</i>
	Possibilidades de veto fracas	DESLOCAMENTO <i>(Displacement)</i>	CONVERSÃO <i>(Conversion)</i>

Figura 4. Fontes contextuais e institucionais de mudança institucional

Fonte: Adaptado de "Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power" de Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *A Theory of Gradual Institutional Change*. New York: Cambridge University Press, p. 13. (tradução livre).

A TGC dinamiza assim a relação entre estase e mudança, de maneira mais profunda que o ACF, na medida em que o acompanhamento dos períodos de estabilidade serve não apenas para capturar o caráter evolutivo e incremental da mudança (o que já é explorado pelo ACF), mas para evidenciar como a estase é, em si, uma variável que precisa ser considerada, tanto quanto a mudança, pois somente assim é possível revelar os movimentos, estratégias e recursos mobilizados pelas coalizões que operam para manter ou alterar o *status quo*. Além disso, ao considerar os movimentos internos das coalizões como fatores importantes de redistribuição de poder e, conseqüentemente, de mudança institucional, a TGC evidencia a influência da dinâmica interna dos subsistemas nos fatores internos e externos.

Neste sentido, o diálogo com a TGC permite um alargamento da noção de mudança presente no ACF, ao envolver não apenas a alteração das regras e, conseqüentemente, dos

resultados e impactos das políticas, mas a alteração da interpretação das regras e do seu impacto diante de mudanças no ambiente, proveniente da negligência dos atores em promover os ajustes necessários.

Feitas essas considerações, cabe explorar como a questão do aprendizado traz mais complexidade a esse debate, ao admitir que os agentes por trás das mudanças também são dinâmicos e atualizam suas crenças ao longo do tempo. Enquanto o ACF e a TGC privilegiam a distribuição de poder, propõe-se aqui que o conhecimento é um importante fator explicativo da dinâmica institucional, pois permite aos atores atualizar suas crenças tanto para manter quanto para alterar o *status quo*. Para isso, o alargamento do conceito de aprendizado proposto na seção anterior e a observação da dinâmica institucional, que se propõe neste capítulo, são fundamentais para capturar a forma como o conhecimento e o aprendizado dele decorrente influenciam o processo político. Esse olhar sobre a dinâmica dos atores por trás da estabilidade e da mudança traz possibilidades de uma compreensão mais minuciosa do papel do aprendizado no processo das políticas públicas.

A primeira possibilidade é observar o aprendizado como um dos fatores explicativos da estase. Os estudos do ACF tendem a oferecer explicações para as mudanças, mas não para a estase, geralmente compreendida como resultado da predominância de um certo sistema de crenças. Como a variável dependente é a mudança, quando ela não ocorre, os mesmos fatores explicativos são então considerados ausentes, como a falta de choques, a falta de aprendizado ou a falta de recursos. Conforme discutido, como o aprendizado não implica necessariamente em mudança, há espaço para considerar o aprendizado como um dos fatores explicativos para a estase. Isso ocorre quando os atores políticos usam o que foi aprendido e mobilizam recursos para manter o *status quo*.

A segunda possibilidade é considerar o aprendizado como um dos mecanismos que levam a mudanças maiores, algo que não é muito explorado pelos pesquisadores do ACF. Uma das críticas feitas ao ACF é que ele dá pouco espaço aos movimentos internos das coalizões para manipular fatores externos ou gerar crises internas que resultam em mudanças maiores (Capano, 2009). A teoria da mudança gradual tem mostrado, no entanto, que os movimentos internos das coalizões são importantes fatores de redistribuição de poder e, conseqüentemente, de mudança institucional (Mahoney & Thelen, 2010).

A mudança no sistema de saúde brasileiro de centralizado e restrito para descentralizado e universal é um exemplo desse fenômeno (Falleti, 2010). Embora a maioria das análises prévias tenham oferecido explicações baseadas em conjunturas críticas, nesse caso, a

redemocratização, Falleti (2010) demonstra que tal mudança também foi resultado de mudanças graduais, promovidas pelo movimento sanitário, que se iniciaram muito antes da redemocratização, infiltrando o Estado. Esse estudo não explora explicitamente o aprendizado como mecanismo causal da mudança, mas intrinsecamente oferece evidências da importância do aprendizado nesse processo. Como argumenta Falleti,

quando a assembleia constituinte discutiu as regras para o novo sistema de saúde, os sanitários já tinham estabelecido tanto as redes quanto a expertise que os deixaram em posição de exercer grande influência, de modo que a codificação e a institucionalização das práticas que eles haviam aperfeiçoado ao longo do período militar foram politicamente possíveis (Falleti, 2010, p. 58, tradução livre).

Essa expertise foi notadamente resultante de longos e intensos processos de aprendizado, derivados da criação de departamentos de medicina preventiva nas universidades brasileiras, da implementação de programas de saúde e saneamento, envolvendo cientistas e servidores públicos, e da existência de fóruns de debate, como as conferências nacionais de saúde (Falleti, 2010).

Assim, baseando-se nas discussões apresentadas, a Figura 5 apresenta uma proposta revisada das possíveis relações entre conhecimento, aprendizado e mudança evidenciadas pelo ACF.

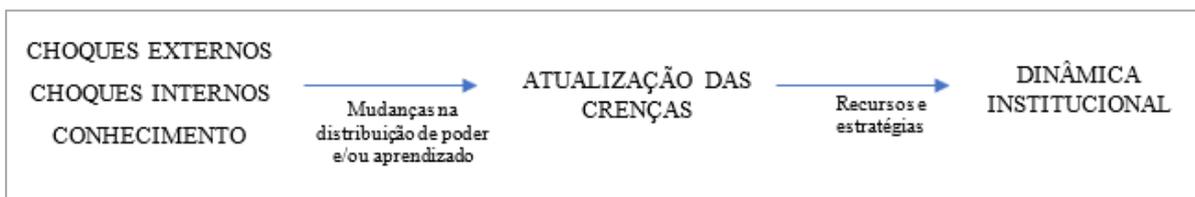


Figura 5. Diagrama dos fatores explicativos da dinâmica institucional

Fonte: Elaboração própria

Esse diagrama inclui todas as relações do ACF, mas abre espaço para outras. Começando pelo fim, a dinâmica institucional inclui mudança e estase como possíveis variáveis a serem explicadas. Considerar a estase como variável dependente requer dar atenção aos movimentos das coalizões para manter o *status quo*. Isso tem sido feito, por exemplo, por pesquisadores que combinam o ACF com a abordagem de análise de narrativas, já que as narrativas são tão importantes para explicar mudanças quanto para explicar a estagnação das políticas (Menahem & Gilad, 2016; Mosley & Gibson, 2017). Nesta tese, defende-se que o aprendizado também tem esse poder explicativo, desde que o seu conceito seja ampliado, para incluir qualquer forma de atualização nas crenças.

A atualização nas crenças mantém o significado duplo que a alteração nas crenças possui no ACF. Ou seja, ela pode ser resultado a) da redistribuição de poder, que pode trazer o sistema de crenças de uma coalizão minoritária para uma posição estratégica (os indivíduos não alteram suas crenças), ou b) do processo de aprendizado, quando os membros da coalizão modificam o seu entendimento sobre os problemas e/ou soluções relacionados à política (os indivíduos atualizam suas crenças). A diferença ocorre no último, porque o conceito de aprendizado como atualização de crenças cobre as situações em que os membros de uma coalizão reforçam seus entendimentos sobre a política.

Os choques externos e internos continuam a ser fatores explicativos importantes da mudança. O conhecimento, porém, ganha o poder de promover processos de aprendizado relacionados a qualquer nível do sistema de crenças. A proposta, portanto, não diferencia o poder explicativo dos choques do poder do conhecimento, já que todos os fatores podem levar à atualização das crenças em qualquer nível e influenciar a dinâmica institucional. Essa atualização, como dito antes, pode ser resultado da mudança na distribuição de poder e/ou do aprendizado, que podem se influenciar ou ocorrer simultaneamente, como caminhos diferentes levando ao mesmo resultado (equifinalidade).

Muitas combinações diferentes de caminhos que levam a uma configuração específica da política são possíveis. Em termos de aprendizado, que é o foco deste trabalho, o caminho geral considerado pelo ACF continua contemplado (conhecimento-aprendizado-mudança de menor porte), mas basicamente quatro outras possibilidades são acrescentadas. O aprendizado hierárquico que pode informar os *policymakers*; o aprendizado epistêmico que reforça ou revigora crenças existentes; o aprendizado na barganha, que ajuda a construir consensos; e o aprendizado reflexivo, que permite a reconfiguração da identidade dos atores e da sua forma de ver os problemas das políticas e suas soluções. Tais possibilidades só podem ser abertas se considerarmos o aprendizado como atualização das crenças e olharmos para estase e mudança de maneira dinâmica.

Em resumo, esse novo conjunto de relações é uma tentativa de abrir espaço para o aprendizado como um caminho plausível e importante para mudança ou estabilidade, que vai além dos choques externos e internos. O fator explicativo “acordos negociados” não foi explicitado no diagrama, porque entendemos que ele é consequência de outros fatores já presentes no processo. Pode ser resultado de um choque externo, em que uma reconfiguração de poder leva a novos acordos, ou do aprendizado, especialmente em contextos de barganha,

quando os membros das coalizões, após aprenderem sobre as respectivas preferências políticas e sobre os custos e limites da cooperação, são capazes de alcançar consenso.

2.4. Consolidando proposições para aplicação empírica

Este capítulo teve como objetivo oferecer algumas contribuições teóricas e metodológicas à discussão sobre a influência do conhecimento e do aprendizado na mudança das políticas públicas, uma lacuna de pesquisa apontada pelos estudiosos do ACF. A proposta apresentada levou em consideração contribuições da literatura sobre aprendizado e mudança em políticas públicas, tomando o ACF como referência de base, sobre a qual os argumentos foram sendo construídos.

Embora a mudança nas políticas seja uma variável tradicional e com poder para evidenciar o aprendizado em políticas públicas, procurou-se explorar que outras possibilidades poderiam ajudar a capturar o aprendizado em contextos políticos. Para isso, com base nos trabalhos de Weiss (1998) e Dunlop e Radaelli (2013, 2018) propôs-se apreender a relação entre conhecimento e aprendizado, por meio dos usos do conhecimento, assumindo a possibilidade de quatro diferentes formas de aprendizado em função do contexto (reflexivo, epistêmico, por barganha ou hierárquico).

A noção de aprendizado reflexivo ofereceu a possibilidade de compreender o poder do aprendizado para reconfigurar crenças do núcleo duro. A noção de aprendizado epistêmico ajudou a compreender que o aprendizado também pode ocorrer quando os atores políticos reforçam ou revigoram suas próprias crenças. Para isso, foi crucial ampliar o conceito de aprendizado, como normalmente utilizado pelos pesquisadores do ACF (alteração nas crenças), para atualização nas crenças. A noção de aprendizado na barganha ajudou a esclarecer que, durante o processo de negociação, os membros das coalizões também podem aprender e produzir consensos, mesmo que isso não resulte em mudança na política. A noção de aprendizado na hierarquia abriu espaço para o conhecimento produzido durante o processo de implementação, que torna os burocratas importante fonte de informações para os tomadores de decisão. Finalmente, a noção de dinâmica institucional ajudou a evidenciar o poder explicativo do aprendizado tanto em situações de estase quanto de mudança institucional, especialmente quando ela ocorre de maneira gradual.

Para nortear a aplicação do modelo nesta tese e em estudos futuros, são consolidadas a seguir algumas proposições que resumem as considerações apresentadas:

1. Contextos de reflexividade potencializam o aprendizado por meio do uso iluminador do conhecimento, enquanto em contextos de barganha é mais provável que o aprendizado seja observado pela ocorrência do uso político do conhecimento.

2. Contextos epistêmicos potencializam o aprendizado baseado em evidências, revelando um uso instrumental do conhecimento, enquanto em contextos hierárquicos é mais provável que o aprendizado seja observado no uso procedimental do conhecimento.

3. O aprendizado envolve uma atualização nas crenças dos indivíduos e influencia a dinâmica institucional, tanto para promover quanto para evitar mudanças.

Em termos metodológicos, quando se propõe considerar os usos do conhecimento em diferentes contextos de tomada de decisão como evidência de aprendizado, entende-se que esse tipo de evidência pode ser mais difícil ou acessível, a depender dos dados disponíveis para o subsistema político investigado. É por este motivo que se recomenda focar em conhecimento organizado ou sistematizado, em algum tipo de produto que possa ser utilizado como evidência de conhecimento. Também se compreende que os quatro contextos de tomada de decisão podem ocorrer simultaneamente no mesmo subsistema, o que pode exigir atenção a diferentes e dispersos tipos de dados e a utilização de diferentes métodos de análise.

Por fim, espera-se que os ajustes teóricos propostos permitam capturar elementos da dinâmica do desenvolvimento das políticas públicas que podem estar sendo desprivilegiados na análise da maneira como as coalizões utilizam o conhecimento, aprendem e mobilizam recursos e estratégias para alcançar seus objetivos. Sem desprezar o poder explicativo dos choques e do caráter distributivo envolvido nos conflitos entre as coalizões, acredita-se que as contribuições aqui apresentadas podem ajudar a diminuir o ceticismo presente na literatura, ao ampliar o escopo de investigação sobre a influência do aprendizado no processo das políticas públicas.

3. METODOLOGIA DE PESQUISA

O objetivo geral desta pesquisa é explicar como o conhecimento e o aprendizado dos atores sobre a política influenciaram a dinâmica institucional do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, contribuindo para promover ou evitar mudanças durante o seu processo de implementação. Trata-se de uma pesquisa de natureza descritivo-explicativa, com uma abordagem qualitativa e delineamento teórico-empírico. É essencialmente dedutiva, pois serve de um conjunto de teorias e modelos para fazer inferências causais a partir das evidências presentes no caso analisado. Utiliza-se do rastreamento de processos para analisar o processo de formulação e implementação da política de avaliação da educação superior vigente no Brasil, promulgada por meio da Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004 e popularmente conhecida como Lei do Sinaes. O período considerado vai de 2003 a 2015, desde a edição da medida provisória que deu origem à Lei do Sinaes até o último ano completo do governo Dilma Rouseff. Como a política de avaliação segue um calendário trienal, consegue-se dessa maneira cobrir quatro ciclos avaliativos completos.

Utiliza-se o ACF, como modelo de análise básico, de modo a caracterizar as principais coalizões que atuaram ao longo do processo da política. A partir da discussão teórica apresentada, foram promovidos alguns diálogos entre o ACF e outras teorias, visando à suprir uma lacuna apresentada pelos próprios autores do modelo, de que embora o ACF tenha dedicado um papel específico ao aprendizado orientado pelas políticas públicas, essa discussão carecia de maior desenvolvimento teórico e metodológico.

O diálogo promovido entre o ACF (Jenkins-Smith *et al.*, 2018) e as teorias revisitadas, que incluem os tipos de aprendizado em função dos contextos de tomada de decisão (Dunlop & Radaelli, 2013, 2018), os usos do conhecimento (Weiss, 1979, 1998) e a teoria da mudança gradual (Mahoney & Thelen, 2010), permitiu mapear e conceituar teoricamente os mecanismos causais que influenciam a dinâmica institucional e estabelecer explicações alternativas sobre como esses mecanismos atuam no processo da política pública.

Neste capítulo serão apresentadas as opções ontológicas e epistemológicas que nortearam a pesquisa, bem como os procedimentos metodológicos adotados em cada uma de suas etapas. Antes de avançar, porém, é preciso informar que a pesquisadora, além de ser servidora do INEP, atuou diretamente na implementação do Sinaes, no período de 2013 a 2016 e desde fevereiro de 2022, está novamente lotada na Diretoria de Avaliação da Educação da Superior do INEP. Tendo em vista que a qualidade de uma pesquisa pode ser comprometida pela perspectiva e experiência do pesquisador em relação ao tema pesquisado, para minimizar

possíveis impactos negativos dessa experiência prévia com a política analisada, especialmente vieses de interpretação, a pesquisadora adotou um desenho de pesquisa, incluindo marco teórico e procedimentos metodológicos que procurou dotar a investigação de maior objetividade e transparência, de modo que seus passos sejam compreendidos pelos pares. Naturalmente, as interpretações feitas durante a análise dos dados não estão isentas do conhecimento e experiência prévios da pesquisadora, mas espera-se que as opções teórico-metodológicas feitas tenham contribuído para o adequado aproveitamento desse fator na análise do caso.

3.1. Questões ontológicas e epistemológicas

Neste trabalho, optou-se pela utilização combinada de teorias de suporte ideacionais e institucionais para explicar os resultados da política ou a dinâmica institucional. Essa escolha resultou do entendimento de que o ACF e a teoria da mudança gradual, quando combinados, fornecem um conjunto maior de explicações para a dinâmica institucional, que podem ser vistos de maneira complementar ou concorrentes. Além disso, a noção de aprendizado apresentada pelo ACF foi ampliada, a partir da proposta de Dunlop & Radaelli (2013,2018), incluindo novas possibilidades de compreensão de como esse mecanismo atua no processo das políticas públicas. Esse esforço segue portanto as boas práticas recomendadas por Bennett & Checkel (2015) de ampliar a rede de explicações alternativas para o fenômeno estudado e tratá-las com o mesmo rigor.

O ACF, como uma teoria ideacional, propõe que a estrutura cognitiva dos indivíduos, simplificada por meio de um sistema de crenças, influencia a tomada de decisão dos atores em situações relacionadas à política em questão. Jacobs (2015) conceitualiza um teoria ideacional como “uma teoria causal em que o conteúdo da estrutura cognitiva influencia as respostas dos atores numa situação de escolha, e em que a estrutura cognitiva não é totalmente endógena às características materiais objetivas da situação decisional sendo explicada” (Jacobs, 2015, p. 43). Isso implica admitir que as ideias podem variar independentemente das condições materiais objetivas presentes em cada situação decisional. Trabalhar com uma teoria ideacional pressupõe, assim, considerar também a influência dos fatores contextuais e institucionais que levam aos resultados obtidos.

A apreensão do conteúdo cognitivo dos indivíduos e sua influência na tomada de decisão, no entanto, não é algo simples de ser capturado, tendo em vista que o processo ocorre no nível interno dos indivíduos. Quando explicitadas em comunicações ou discursos, as ideias subjacentes à tomada de decisão estão sempre inseridas nos contextos em que foram expostas,

e por isso sujeitas a vieses. Como assegurar que uma determinada decisão foi amparada por uma ideia de justiça social, por exemplo, e não por um cálculo eleitoral, ainda que o discurso tenha sido feito em torno da ideia de justiça social? Como avaliar a validade da inferência feita? Além disso, as próprias estruturas cognitivas e as condições materiais podem estar correlacionadas. Por isso, incluir uma teoria institucional significa estar atento aos incentivos gerados pelos fatores contextuais, institucionais e sociais que atuam no processo decisório (Jacobs, 2015).

Nesse sentido, ampliar o escopo teórico de explicações possíveis para o resultado investigado, embora traga maior robustez à pesquisa, implica também em aumentar o seu grau de complexidade e o risco de criar um desenho de pesquisa incoerente do ponto de vista ontológico e epistemológico ou ainda metodologicamente inviável. Algumas considerações serão feitas sobre estes pontos.

Do ponto de vista paradigmático, adotar teorias de suporte para analisar a realidade implica estar situado numa abordagem objetivista, baseada numa ontologia realista e numa epistemologia positivista do conhecimento, em contraposição a uma abordagem mais subjetivista, baseada numa ontologia nominalista e numa epistemologia anti-positivista (Burrell & Morgan, 2005). Este trabalho procura uma localização menos paradigmática ao buscar integrar teorias que, embora sirvam de suporte para analisar a dinâmica processual das políticas públicas, não o fazem buscando uma causalidade linear, em que há uma clara separação entre variáveis independentes e dependentes, mas uma causalidade condicional, que combina diversos mecanismos causais, localizando-os em contextos específicos. Além disso, assume que esses mecanismos podem ser exógenos ou endógenos ao próprio processo político. Capitaliza, para isso, as contribuições da teoria da mudança gradual, o que permite aprofundar a influência dos fatores endógenos na dinâmica institucional, incorporando mecanismos não explorados pelo ACF, que incluem a ambiguidade das políticas públicas e o grau de discricionariedade em sua interpretação e/ou implementação, gerando mudanças em camadas, deslocamento, conversão e desvio.

O mais importante talvez seja a integração de diferentes visões de políticas públicas e de aprendizado - tratando-as não como concorrentes, mas como coexistentes - de modo a dar conta da complexidade da realidade ou da experiência concreta do processo de formulação e implementação de políticas públicas. Assim, do ponto de vista teórico e epistemológico, trabalhar apenas com o ACF pressupõe em si adotar esse ecletismo, já que o conjunto de fatores explicativos da mudança (eventos críticos, ideias e crenças, distribuição de poder e aprendizado)

implica compreender as políticas públicas como arenas de poder, instituições, foruns ideacionais, alvo das instituições políticas e ainda redes de relacionamentos (Capano, 2009). Incorporar a teoria da mudança gradual ao modelo de análise contribui para explorar a visão das políticas como instituições, incluindo as regras, já previstas no ACF, mas também as interpretações decorrentes de sua ambiguidade inerente.

Trabalhar com os diferentes contextos de aprendizado propostos por Dunlop e Radaelli (2013, 2018) também implica agregar teorias de diferentes matizes, e combinar visões de natureza humana que variam do homem racional instrumental ao homem reflexivo, sujeito à influência não linear do seu meio social. Mais uma vez, recorre-se à noção de ecletismo teórico-epistemológico para dar conta da complexidade do real, assumindo a coexistência de diferentes racionalidades no processo de tomada de decisão dos agentes ou sujeitos políticos.

Do ponto de vista metodológico, entende-se portanto, que essa pesquisa procura o caminho do meio, aproveitando o desenvolvimento teórico do campo de análise de políticas públicas sem desconsiderar as práticas dos sujeitos em sua realidade concreta e suas formas de interpretação da realidade. Por isso, o método é dedutivo, mas também indutivo, pois os mecanismos causais que compõem o modelo de análise não se pretendem exaustivos ou deterministas. Não há a pretensão de se chegar a verdades universais e confirmar leis generalistas, mas contribuir com teorias de médio porte, contextualizadas, que possam oferecer mais uma peça para o complexo quebra-cabeça que é a dinâmica das políticas públicas. Aproxima-se aqui de uma noção também menos paradigmática de interpretativismo, de que apesar da contingência, das particularidades e da complexidade do real, existem certos padrões reconhecidos, resultantes do desenvolvimento acadêmico-científico, que fazem com que alguns modelos de análise sejam mais adequados que outros para cada situação analisada (Pouliot, 2015). Nesse sentido, procura-se desenvolver o estudo de caso numa abordagem instrumental, conforme classificação de Stake (2000), ou seja, com interesse no caso específico, mas também no desenvolvimento das teorias que dão suporte à sua análise.

Por fim, entende-se que a própria análise desta pesquisadora é contextualizada e sujeita a interpretações alternativas, e que o uso do *process tracing* terá como função primordial dotar a análise qualitativa de maior objetividade. O que se busca com as opções metodológicas feitas é evitar o uso do *process tracing* para simplesmente contar uma história, mas prover uma análise transparente de como os mecanismos causais atuaram no caso analisado, que permita compreender em profundidade como a pesquisa foi conduzida e os resultados alcançados.

3.2. Procedimentos metodológicos por etapa

Nesta seção, procura-se estabelecer a ponte entre as teorias revisadas (e o modelo delas decorrente) e os procedimentos metodológicos adotados em cada etapa da pesquisa, que inclui 1) a descrição da trajetória da política, 2) a caracterização das coalizões e 3) o rastreamento e análise do processo da política pública analisada. Cabe destacar que essa divisão na prática não se deu de maneira linear e segregada, ocorrendo muito mais de forma cíclica e dialógica, na medida em que cada etapa seguinte dialoga com a anterior, promovendo-lhe os ajustes necessários, ao mesmo tempo em que aprofunda a análise da política, à medida em que os elementos dos modelos vão sendo incorporados.

A Tabela 2 a seguir apresenta de forma resumida os procedimentos metodológicos adotados em cada etapa, que serão detalhados nas subseções seguintes.

Tabela 2

Resumo dos procedimentos metodológicos por etapa

Etapa	Fonte de Dados	Tipos de Análise	Teorias relacionadas
1 - Descrição da trajetória da política	Revisão sistemática da literatura sobre o Sinaes. Revisão documental, leis, decretos, portarias, notas metodológicas sobre a política. Projetos de lei (PL) que tramitaram no Congresso Nacional, propondo alterações à política. Entrevistas	Análise de conteúdo (Bardin, 2004)	ACF (Jenkins-Smith <i>et al.</i> , 2018) e teoria da mudança gradual (Mahoney & Thelen, 2010).
2 - Caracterização das coalizões	Revisão sistemática da literatura sobre o Sinaes. Notas taquigráficas de reuniões e audiências públicas da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal. Entrevistas	Análise de conteúdo (Bardin, 2004; Jenkins-Smith & Sabatier, 1993)	ACF (Jenkins-Smith <i>et al.</i> , 2018)
3 - Rastreamento e análise dos processos	Material e evidências consolidadas nas etapas anteriores, além de outros documentos levantados nesta etapa, que serviram de evidências para as explicações causais oferecidas, como notas técnicas e atas de reuniões da Conaes.	Process Tracing (Bennett & Checkel, 2015; Falleti, 2016)	ACF (Jenkins-Smith <i>et al.</i> , 2018), teoria da mudança gradual (Mahoney & Thelen, 2010), tipos de aprendizado (Dunlop & Radaelli, 2018) e usos do conhecimento (Weiss, 1988, 1998).

Fonte: Elaboração própria

3.2.1. Etapa 1 - Descrição da trajetória da política

Esta etapa é essencialmente descritiva e teve como principal objetivo identificar as mudanças e as tentativas de mudança ocorridas na política durante o período considerado, de modo a observar a sua dinâmica institucional.

Para a identificação das mudanças ocorridas foi feita uma pesquisa documental, incluindo uma revisão sistemática da literatura acadêmica sobre o Sinaes e da legislação produzida para regulamentá-lo (lei, decretos, portarias, notas metodológicas, dentre outros). A base empírica da revisão de literatura resultou da busca realizada nas bases de dados da SciELO e da Web of Science, utilizando o termo “Sinaes”. Ao todo, foram revisados 84 artigos teóricos e teórico-empíricos, em português e inglês, que trataram do Sinaes de maneira geral ou específica, publicados no período de 2004 a 2018. A análise de conteúdo dos artigos foi feita com base em três grupos de código, referentes às características bibliométricas, tais como ano de publicação, periódicos, idioma, dentre outros, à metodologia de pesquisa adotada nos artigos e aspectos referentes ao Sinaes.

Em conjunto com a revisão da legislação e normas referentes ao Sinaes e à sua implementação, a revisão de literatura realizada foi fundamental não apenas para a identificação das mudanças ocorridas no Sinaes, mas para a compreensão de como os pesquisadores da área de avaliação problematizaram a dinâmica do Sinaes desde a sua formulação e estabeleceram suas críticas à política. Nesse sentido, a revisão foi importante em todas as etapas deste trabalho.

A busca sobre a Lei do Sinaes foi realizada na Rede de Informação Legislativa e Jurídica (LEXML)³, que permite visualizar as leis federais, seus projetos de origem, publicações relacionadas e a doutrina referenciada. As demais normas e notas metodológicas foram encontradas por meio de buscas no portal do Ministério da Educação e do INEP.

Para identificar as tentativas de mudança não realizadas, foi feita uma pesquisa documental nos projetos de lei (PL) que tramitaram no Congresso Nacional, no período considerado, propondo alterações na política. Os projetos de lei que propuseram alterações no Sinaes após a sua publicação, bem como informações sobre os respectivos processos legislativos, foram coletados nos sistemas de busca de propostas legislativas disponibilizados nas páginas da Câmara dos Deputados⁴ e do Senado Federal⁵, em 11/06/2019, e trouxeram 43 e

³ [LexML Brasil: Rede de Informação Legislativa e Jurídica](#)

⁴ Câmara dos Deputados. Propostas Legislativas. Busca simplificada. <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>

⁵ Senado Federal. Atividade Legislativa. Projetos e Matérias. Pesquisa de Matérias. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>

11 resultados, respectivamente. Após a leitura das ementas, foram descartados 35 projetos que apenas referenciavam o Sinaes ou tratavam de outros temas com sigla semelhante. Assim, 19 projetos de lei passaram para a fase de análise de conteúdo. Foram analisados o perfil dos proponentes, o conteúdo da proposta, incluindo a justificativa apresentada e a situação do processo.

Além da pesquisa bibliográfica e documental, foram realizadas dez entrevistas com atores importantes relacionados à política. Ao todo, foram convidados 20 participantes para a pesquisa, dos quais onze aceitaram o convite. Desses, 10 foram entrevistados e uma entrevista acabou não sendo realizada por dificuldades de agendamento. As entrevistas foram realizadas no período de setembro a dezembro de 2020 e tiveram duração média de uma hora e meia. Os dez entrevistados incluíram um consultor legislativo da Câmara dos Deputados e representantes do MEC, do INEP, da CONAES e da CEA, conforme listados na Tabela 3 a seguir (ordenados por data de realização da entrevista).

Tabela 3

Lista de entrevistados

Entrevistados	Relação com o Sinaes	Data da entrevista
Ricardo Martins	Consultor legislativo da Câmara dos Deputados que assessorou o relator na tramitação do projeto de conversão da MPV147/2003 para a Lei 10/861/2004.	08/09/2020
Reynaldo Fernandes	Presidente do INEP no período de 2005 a 2009.	25/11/2020
Maria Isabel da Cunha	Ex-membro da CEA.	30/11/2020
Marcelo Pardellas Cazzola	Colaborador do corpo técnico do INEP, atuante no cálculo dos indicadores de qualidade, no período de 2008 a 2018.	02/12/2020
Julio Cesar Godoy Bertolin	Ex-membro da CEA.	03/12/2020
Robert Verhine	Membro da Conaes de 2007 a 2013 e presidente da Conaes no biênio 2012/2013.	03/12/2020
Clauda Maffini Griboski	Diretora de Avaliação da Educação Superior do INEP, de 2008 a 2016.	04/12/2020
Maria Paula Dallari Bucci	Consultora jurídica do Ministério da Educação, de 2005 a 2008 e Secretária de Educação Superior de outubro de 2008 a 2010.	04/12/2020
Stela Maria Meneghel	Ex-membro da CEA, secretária executiva da Conaes de 2005 a 2006 e coordenadora-geral de Controle da Qualidade da Educação Superior na Diretoria de Avaliação da Educação Superior do INEP, de 2012 a 2016.	08/12/2020
Silke Weber	Ex-membro da CEA.	15/12/2020

Fonte: Elaboração própria.

Apenas uma das entrevistas foi exploratória, realizada com o consultor legislativo Ricardo Martins, designado para acompanhar a tramitação da MPV 127/2003, convertida na Lei do Sinaes. Ela teve como objetivo compreender o período de formulação do Sinaes a partir

da ótica de um especialista que participou profundamente do processo, mas não era integrante dos governos FHC ou Lula. As demais foram semiestruturadas, ou seja, o roteiro serviu como um guia orientador, de modo a não impedir o surgimento de elementos não previstos nas categorias de análise.

O roteiro foi construído a partir das categorias de análise presentes na literatura de suporte, conforme consolidado na Tabela 4 a seguir.

Tabela 4

Concepção do Roteiro de Entrevista

Pergunta	Objetivo	Referência
A política de avaliação sobre a educação superior vigente no Brasil foi sancionada como Lei do Sinaes em 2004, no primeiro mandato do presidente Lula. Em sua opinião, como a nova proposta se diferenciava da política vigente até então, adotada durante o governo FHC?	Compreender como o entrevistado posiciona a nova política em relação à sua antecessora. O conjunto das respostas deverá permitir compreender em que medida a nova política é vista como uma ruptura, decorrente da mudança na coalizão governante, ou uma continuidade da política anterior.	(Jenkins-Smith et al., 2018).
Em sua opinião, quais foram as maiores mudanças na política desde a publicação do Sinaes até o fim do governo Dilma?	O conjunto das respostas deve permitir identificar as mudanças de grande porte, tal como proposto pelo ACF (Jenkins-Smith et al., 2018). Os resultados serão confrontados com os encontrados na revisão de literatura sobre o Sinaes.	(Jenkins-Smith et al., 2018).
Dentre essas, quais as duas mais importantes? Por quê?	Reduzir o escopo das mudanças de grande porte, de modo a obter uma compreensão mais aprofundada dos processos, a partir do referencial adotado.	(Jenkins-Smith et al., 2018).
Que problemas essas mudanças buscavam resolver e qual o seu grau de dificuldade?	Compreender como o entrevistado avalia o nível de tratabilidade do problema, permitindo uma compreensão sobre o contexto de tomada de decisões e os tipos de aprendizado possíveis.	(Dunlop & Radaelli, 2013, 2018).
Quem foram os principais atores envolvidos nessas mudanças?	Identificar os atores que atuaram para influenciar a política	(Jenkins-Smith et al., 2018)
Havia especialistas nos tipos de problema identificados?	Identificar o nível de certificação dos atores para lidar com os problemas apontados, permitindo uma compreensão sobre o contexto de tomada de decisões.	(Dunlop & Radaelli, 2018)
Em torno de que aspectos da política, os atores favoráveis concordavam? E os atores contrários a essas mudanças?	Identificar possíveis crenças dos atores que atuaram para influenciar a política.	(Jenkins-Smith et al., 2018).
Do seu ponto de vista, as mudanças implementadas atenderam a atores ou grupos específicos? De que maneira?	Identificar e caracterizar as possíveis coalizões atuantes no subsistema da política	(Jenkins-Smith et al., 2018).
Houve articulação entre os diferentes atores ou era uma atuação mais isolada?	Identificar e caracterizar as possíveis coalizões atuantes no subsistema da política	(Jenkins-Smith et al., 2018; Dunlop & Radaelli, 2013, 2018).
Durante a formulação/implementação das mudanças, houve fóruns ou espaços para o debate sobre as propostas?	Identificar arranjos institucionais e compreender como eles afetaram os processos de aprendizado.	(Dunlop & Radaelli, 2013, 2018; Jenkins-Smith et al., 2018; Weiss, 1979).

As discussões envolviam conhecimento técnico e/ou científico? Esse tipo de conhecimento foi importante no processo de tomada de decisão?	Compreender o papel atribuído ao conhecimento e o seu uso durante o processo da política pública	(Dunlop & Radaelli, 2013, 2018; Jenkins-Smith et al., 2018; Weiss, 1979).
Em sua avaliação, durante as discussões, os participantes desses fóruns estavam abertos a novas compreensões sobre os problemas e soluções discutidos? Poderia dar um exemplo?	Caracterizar os fatores contextuais e institucionais de tomada de decisão, visando uma compreensão sobre os possíveis tipos de aprendizado ocorridos.	(Dunlop & Radaelli, 2013, 2018; Jenkins-Smith et al., 2018; Weiss, 1979).
Você considera que essas mudanças propostas foram plenamente implementadas? a) Houve clareza no que se desejava modificar e como operacionalizar?	Compreender como a ambiguidade presente nas regras é enxergada e interpretada durante o processo de implementação da política.	(Mahoney & Thelen, 2010).
Em sua avaliação, quais os pontos positivos e negativos da política de avaliação da ES? Qual é o valor do Sinaes para a educação brasileira?	Caracterizar as crenças do entrevistado e compreender sua visão sobre a política.	(Jenkins-Smith et al., 2018).

Fonte: Elaboração própria.

Após o término do roteiro, foi perguntado se o entrevistado desejava acrescentar mais alguma informação. O roteiro da entrevista está disponível no APÊNDICE A. As entrevistas foram individuais e realizadas de maneira remota, tendo em vista as restrições impostas pela pandemia da COVID-19. Antes do início da entrevista, foi solicitada autorização para gravação e utilização do material para fins acadêmicos, incluindo a tese e os produtos dela decorrentes. Todos os entrevistados autorizaram a gravação e a utilização das falas, com a identificação de seus nomes, para os fins acadêmicos propostos.

As entrevistas tiveram propósitos diversos e passaram por diferentes métodos de análise de conteúdo conforme a etapa da pesquisa. Nesta primeira etapa, que trata da descrição da trajetória da política, a análise de conteúdo buscou confirmar e/ou complementar a construção da trajetória da política feita a partir da pesquisa documental. Além disso, os entrevistados ofereceram suas explicações para as mudanças identificadas e para as tentativas de mudança não realizadas, ajudando a compor a sequência de eventos ocorridos durante o período analisado. Os resultados desta etapa são apresentados no capítulo 4 - Trajetória da Política de Avaliação da Educação Superior Brasileira de 2003 a 2015.

3.2.2. Etapa 2 - Caracterização das coalizões

Neste trabalho, buscou-se identificar a existência de coalizões por meio da identificação de atores com crenças compartilhadas, ou seja, potenciais coalizões. Para isso, levou-se em

conta as orientações contidas na proposta de codificação, sugerida pelos próprios autores do ACF (Jenkins-Smith & Sabatier, 1993), bem como suas contribuições mais recentes para superar certos limites conceituais na identificação de coalizões e que serão brevemente abordadas a seguir (Weible et al., 2020).

Para o ACF, as coalizões de defesa consistem em atores políticos que compartilham crenças sobre uma política pública e coordenam seu comportamento de uma maneira não-trivial, por longos períodos, em busca de um resultado compartilhado, num determinado subsistema de política pública. Ocorre que as aplicações empíricas do ACF têm demonstrado que nem sempre todas essas condições são atendidas, o que não significa que o conceito de coalizões de defesa deva ser descartado. Para dinamizar as possibilidades de se abordar o conceito, os autores do ACF propuseram observar cinco atributos que o compõem - os atores políticos, o sistema de crenças, a coordenação das atividades, os recursos e a estabilidade – permitindo observar subtipos de coalizões, conforme esquematizado pelos autores na Figura 6 (Weible et al., 2020).

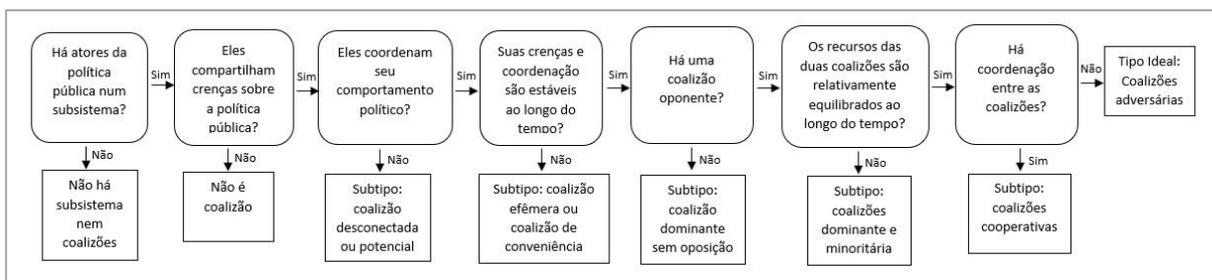


Figura 6. Fluxo descritivo do tipo de coalizão ideal e dos subtipos de coalizão.

Fonte: Adaptado de “Sharpening Advocacy Coalitions” de Weible, C.M., Ingold, K., Nohrstedt, D., Henry, A.D. & Jenkins-Smith, H.C. (2019). *Policy Studies Journal*, Vol. 0, nº 0, p. 15 (tradução livre).

O fluxo não se pretende exaustivo, mas permite uma visão dessa dinamicidade do conceito de coalizões, especialmente quando estudado em situações concretas, com regimes de governo e contextos políticos específicos. Desse esquema, podem ser observadas as primeiras condições para a existência de coalizões, a existência de atores num subsistema político, que compartilham crenças sobre uma política pública. Quando esse tipo de coalizão não age de forma perene e coordenada, para influenciar a política, os autores propõem que há uma coalizão desconectada ou uma potencial coalizão. Outros subtipos incluem a coalizão efêmera ou de conveniência, quando não há uma estabilidade em suas atividades ao longo do tempo, a coalizão dominante e as minoritárias, quando os recursos não estão distribuídos de maneira equilibrada; ou, quando os recursos estão equilibrados entre as coalizões, elas ainda podem ser cooperativas ou adversárias (Weible et al., 2020).

Diante do exposto, buscou-se neste trabalho, pelo menos, a identificação de potenciais coalizões, a partir dos seus sistemas de crenças. A identificação das potenciais coalizões se deu por meio do desenvolvimento e aplicação de uma codificação contendo os elementos relevantes no sistema de crenças da população-alvo.

A codificação tem como objetivo estabelecer uma classificação para os atores (pessoas ou organizações) que atuaram para influenciar a política, de acordo com suas crenças, nos três níveis estabelecidos pelo ACF (crenças arraigadas, crenças sobre a política e crenças sobre os aspectos secundários) (Jenkins-Smith & Sabatier, 1993). Neste trabalho, optou-se por considerar os atores coletivamente, assim os posicionamentos dos atores individuais foram agrupados conforme a instituição que eles representavam no momento do posicionamento. Esta seção está subdividida em duas partes, em que são apresentados os documentos utilizados nesta fase e como se deu o processo de construção do código e análise de conteúdo dos documentos codificados.

3.2.2.1. Os documentos

Para rastrear as crenças e estabelecer a codificação, foram consideradas a pesquisa documental utilizada para escrever a trajetória da política, a revisão sistemática da produção acadêmica referente ao Sinaes, já mencionada, bem como o conteúdo das entrevistas realizadas. A revisão permitiu identificar os principais conflitos existentes no subsistema da política de avaliação, além dos posicionamentos dos pesquisadores a respeito dos temas conflitantes. Além disso, a entrevista exploratória realizada com o consultor legislativo da Câmara dos Deputados também foi importante para identificar os conflitos existentes durante a formulação do Sinaes.

O código foi aplicado num conjunto de documentos públicos que registram posicionamentos ou falas e depoimentos dos atores em arenas nas quais sua participação ocorreu, além de entrevistas com atores importantes no processo da política analisada. Os documentos incluem o documento base entregue pela CEA, em 2003, com a proposta inicial do Sinaes; o texto da medida provisória 147/2003 e sua exposição de motivos, apresentada pelo Executivo ao Congresso Nacional, bem como as 42 emendas e respectivas justificativas apresentadas pelos parlamentares; as notas taquigráficas das reuniões de apreciação e votação no plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (ordem do dia); as notas taquigráficas do Seminário Sistema de Avaliação do Ensino Superior — SINAES, realizado pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, em 2008 e as notas taquigráficas do Seminário 10 Anos do SINAES: Avanços e Desafios da Avaliação da Educação Superior, realizado pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, em 2014.

Cinco das nove entrevistas semiestruturadas também foram codificadas. Optou-se pela não codificação de quatro entrevistas cujos conteúdos já estavam presentes em posicionamentos encontrados nas notas taquigráficas (Robert Verhine e Maria Paula Dallari Bucci) ou mostaram-se difíceis de serem codificados como atores coletivos (Julio Cesar Godoy Bertolin e Marcelo Pardellas Cazzola). A Tabela 5 a seguir consolida os documentos e entrevistas que constituem o *corpus* em que a codificação foi aplicada e os atores coletivos identificados. Por questões didáticas, optou-se por apresentar os principais atores envolvidos no processo da política no Capítulo 5 - Identificação e Caracterização das Coalizões.

Tabela 5

Corpus utilizado para a codificação

Documentos	Ator Coletivo
Documento Bases para uma Nova Proposta de Avaliação da Educação Superior (BRASIL, 2004).	CEA
Medida Provisória nº 147 de 15 de dezembro de 2003, instituindo o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (Sinapes) e exposição de motivos, de 12 de dezembro de 2003 (Medida Provisória 147/2003).	MEC
42 emendas e suas respectivas justificativas, apresentadas à medida provisória 147/2003, de autoria dos senadores: Antero Paes de Barros, 013 e 017; Arthur Virgílio, 004, 006 e 012; João Tenório, 019, 021 e 028; Lúcia Vânia, 029 e 035 e Reginaldo Duarte, 034, 037 e 039; e deputados: Antonio Carlos Mendes Thame, 042; Fernando Fabinho, 002, 003, 009, 023 e 026; José Carlos Aleluia, 001, 024 e 025; Lobbe Neto, 005, 007, 010, 014, 015, 020, 022 e 040; Paulo Bauer, 016, 027 e 030; Professora Raquel Teixeira, 008, 011, 018, 031, 032, 033, 036, 038 e 041 (Câmara dos Deputados, 2003).	Parlamentares da base e parlamentares da oposição
Ordem do Dia 03/03/2004 (Plenário da Câmara dos Deputados): Apreciação e votação em turno único da medida provisória nº 147, de 2003, incluindo o parecer proferido e parecer reformulado do Relator Deputado Dr. Evilásio apresentado à Comissão Mista do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados, 2004a).	Parlamentares da base e parlamentares da oposição
Ordem do Dia 17/03/2004 (Plenário do Senado Federal): Apreciação e votação do Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2004, com a redação final das emendas do Senado ao Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2004 (Senado Federal, 2004).	Parlamentares da base e parlamentares da oposição
Ordem do Dia 23/03/2004 (Plenário da Câmara dos Deputados): Discussão, em turno único, das Emendas do Senado Federal ao Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2004 (Medida Provisória nº147, de 2003), que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior — SINAES e dá outras providências (Câmara dos Deputados (2004b).	Parlamentares da base e parlamentares da oposição

Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)	MEC
Notas taquigráficas do Seminário Sistema de Avaliação do Ensino Superior — SINAES, Mesa 2 — A qualidade dos indicadores da avaliação do ensino superior e seu papel no Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior, realizado na Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados (Câmara dos Deputados, 2008a).	MEC, INEP, CONAES, ABMES, SEMESP, ABRAFI, ABRADE,
Notas taquigráficas do Seminário Sistema de Avaliação do Ensino Superior — SINAES, Mesa 3 — O papel da avaliação para a regulação dos cursos e instituições do ensino superior, realizado na Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados (Câmara dos Deputados, 2008b).	FÓRUM, UNE, Instituições privadas.
Notas taquigráficas do Seminário 10 Anos do SINAES: Avanços e Desafios da Avaliação da Educação Superior, realizado na Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados (Câmara dos Deputados, 2014).	INEP, CONAES, ABMES, ANACEU, ANUP, CRUP, Instituições privadas
Entrevistas	
Maria Isabel da Cunha e Silke Weber	CEA
Reynaldo Fernandes, Cláudia Maffini Griboski e Stela Maria Meneghel	INEP

Fonte: Elaboração própria.

3.2.2.2. A codificação e a análise de conteúdo

A primeira versão do código foi construída após a primeira rodada de leituras, o que incluiu todos os documentos utilizados para a construção da trajetória da política, a revisão sistemática de literatura do Sinaes e a entrevista com o consultor legislativo da Câmara dos Deputados. Além disso, fez-se uma leitura exploratória das notas taquigráficas já mencionadas na seção anterior. A partir dessa primeira rodada de leituras, estabeleceu-se as crenças do núcleo duro, as crenças da política e as crenças relacionadas aos aspectos secundários da política.

Essa primeira versão foi utilizada de maneira exploratória para codificar duas notas taquigráficas referentes ao Seminário “Sistema de Avaliação do Ensino Superior”, promovido pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, em 2008. Optou-se por fazer um teste inicial do código com essas notas, por registrarem, num total de 155 páginas, um conjunto de discussões a respeito do Sinaes, envolvendo parlamentares, representantes do INEP, do MEC e de entidades da educação superior. Após a classificação das falas, percebeu-se que as discussões giravam em torno da política e de seus instrumentos, não sendo possível classificar as falas no que se refere às crenças do núcleo duro, que englobavam visões sobre o Estado, sobre a natureza humana e sobre a educação.

Mais uma tentativa foi feita com duas atas de reuniões da Conaes, já que, além de ser um espaço que discute temas voltados exclusivamente à avaliação da educação superior, trata-se de um órgão colegiado, que congrega representantes de diferentes instâncias da educação superior, incluindo representantes do INEP, do MEC, dos docentes, dos técnicos administrativos, dos discentes e ainda cientistas de notório saber. As atas da Conaes, no entanto, revelaram dificuldade ainda maior, por não trazerem as transcrições exatas das falas dos participantes, mas apenas resumos sucintos de algumas falas. Com isso, optou-se por retirar as crenças do núcleo duro da codificação e seguir com as crenças sobre a política e as crenças sobre os aspectos secundários.

Cabe esclarecer que essa dificuldade em se trabalhar com os três níveis de crenças do ACF tem sido uma tendência, apontada tanto nas aplicações do modelo, quanto pelos próprios autores do ACF. Na revisão de literatura das aplicações do ACF, considerando o período de 2015 a 2018, dos 46 trabalhos analisados, apenas seis (13%) conseguiram identificar as crenças nos três níveis, enquanto as crenças sobre a política foram utilizadas em todos eles como o principal elemento para identificar as coalizões. Essa limitação tem sido atribuída tanto à dificuldade de se identificar crenças do núcleo duro, quanto à dificuldade de se estabelecer a diferenciação entre as crenças (Ma *et al.*, 2020).

A organização do código e dos documentos e a análise de conteúdo foram executadas com o apoio do software NVIVO, versão 13 (QSR International, 2020). Ao todo, foram carregados 32 arquivos de texto (arquivos), autocodificados 77 atores individuais (casos) e cadastrados 27 códigos, agrupados em 10 conjuntos de crenças sobre a política e seus aspectos secundários. Após a conclusão da codificação, utilizou-se o recurso de matriz de codificação disponibilizado pela ferramenta. A matriz gerada disponibilizou a quantidade de registros codificados por ator (coluna) e código (linha). Em seguida, os registros foram consolidados por ator coletivo identificado, permitindo observar o compartilhamento de crenças entre os atores. Os resultados consolidados da matriz de codificação estão disponíveis no APÊNDICE B. O código desenvolvido e os resultados da sua aplicação são apresentados em detalhes no capítulo 5 – Identificação e Caracterização das Coalizões.

3.2.3. Etapa 3 - Rastreamento e análise dos processos

Esta etapa teve como principal objetivo oferecer explicações para os processos-chave que caracterizaram a dinâmica institucional do Sinaes no período analisado. Como se propõe a utilização do *process tracing* intensivo, foram estabelecidos os resultados (efeitos) considerados

importantes para a configuração do Sinaes, seja promovendo ou evitando alterações na política. Adota-se dessa forma um desenho de pesquisa do tipo de trás para frente (*backward-looking*), partindo-se do efeito em busca de suas causas.

O método é essencialmente dedutivo, pois os mecanismos causais observados foram elaborados a partir do conjunto de teorias de suporte. Vale ressaltar, que embora a pesquisa tenha um especial interesse no mecanismo causal “aprendizado”, os demais mecanismos encontrados nas teorias utilizadas também foram utilizados. Para isso, foram considerados os processos estabelecidos na literatura de suporte, que explicam como os atores se relacionam, como aprendem, como operam para influenciar as políticas públicas e ainda como as políticas e instituições persistem ou mudam.

Nesta seção serão feitas algumas considerações sobre o *process tracing* enquanto método de pesquisa, que ajudarão a compreender as análises feitas nesta etapa.

3.2.3.1. *Process Tracing*

Embora a ideia geral de rastreamento histórico de uma sequência de eventos relacionados, buscando compreender como eles se relacionam, seja algo que permeia o esforço humano de compreensão do mundo, busca-se aqui uma utilização do *process tracing* como método sistematizado para inferir relações de causalidade entre eventos e resultados num determinado caso a ser investigado. O esforço de conformação ontológica, epistemológica e metodológica do *process tracing* tem sido empreendido por diversos cientistas sociais, na busca pela construção de um método que garanta maior rigor ao trabalho científico de natureza qualitativa (Beach & Pedersen, 2013; Bennett & Checkel, 2015; Collier, 2011; Cunha & Araújo, 2018; Falleti, 2016; George & Bennett, 2004). Por isso, os conceitos, premissas e procedimentos aqui adotados serão capitalizados da literatura mais recente sobre o *process tracing*, buscando a maior coerência e convergência possíveis com o desenho que se propõe para esta pesquisa.

Como método científico, o *process tracing* tem sido utilizado na psicologia desde a década de 1970, para compreender processos de tomada de decisão no nível do indivíduo e entre as décadas de 1970 e 1980, passou a ser utilizado por cientistas sociais para analisar fenômenos sociais e políticos (Falleti, 2016). Em ambos os casos, recorre-se ao método para revelar os mecanismos causais que ocorrem entre as entradas e as saídas de um determinado processo, seja ele no nível cognitivo dos indivíduos ou no nível mais amplo das estruturas sociais ou da ação coletiva (Falleti, 2016). Há assim, um olhar sobre os passos intermediários de um processo para fazer inferências causais sobre as hipóteses levantadas e compreender quando e como o resultado de interesse foi gerado (Bennett & Checkel, 2015).

Neste trabalho, adota-se a definição de *process tracing* proposta por Bennett & Checkel (2015, p. 20), que consiste na “análise de evidências em processos, sequências e conjunturas de eventos num caso, com o objetivo de desenvolver ou testar hipóteses sobre mecanismos causais que podem explicar causalmente o caso”. A adoção dessa definição consiste em aceitar três premissas que lhes são implícitas. Primeiro, assumir os mecanismos causais como uma entidade que merece um *status* ontológico diferente de variáveis (Falleti & Lynch, 2009). Segundo, assumir que eles não são determinísticos na relação de causalidade, pois dependem das conjunturas ou contextos nos quais estão inseridos (Falleti & Lynch, 2009). Por fim, assumir que o *process tracing* é um método tanto dedutivo, ao permitir testar hipóteses derivadas da teoria, quanto indutivo, ao permitir desenvolver novas hipóteses a partir do caso analisado (Bennett & Checkel, 2015; Falleti, 2016). Embora não haja consenso na literatura sobre essas premissas, elas se adequam aos objetivos deste trabalho, conforme será discutido a seguir.

O conceito de mecanismo causal está associado à noção de conexões entre as variáveis independentes e a variável dependente, que ajudam a explicar relações de causalidade, numa relação do tipo “Se X, por meio de N, então Y” ($X \rightarrow N \rightarrow Y$). Por conta disso, naturalmente, o conceito foi utilizado como sinônimo de variáveis intervenientes, no sentido de uma ou mais variáveis que explicam como um fenômeno influencia outro (King, Keohane & Verba, 1994 e Kitschelt, 2003, apud Falleti & Lynch, 2009). Essa compreensão, no entanto, é contestada por alguns autores.

Um primeiro argumento é que os mecanismos causais não são simples atributos das unidades de análise, tais como as variáveis. As variáveis são atributos observáveis das unidades de análise, com valores nominais, ordinais ou numéricos, e com distribuições amostrais e populacionais. Mecanismos são conceitos relacionais, localizados fora das unidades de análise, e que permitem descrever as relações ou ações entre as unidades de análise, explicando como as coisas acontecem (Falleti & Lynch, 2009, Mahoney, 2010). Além disso, a ideia de variável interveniente, aplicada ao *process tracing*, sugere que ela foi causada pela variável que a precedeu, transmitindo essa força causal sobre a variável seguinte, sem adicionar, subtrair ou alterar a força exercida, seguindo um processo causal que se encerra na variável dependente investigada. Essa noção, argumentam Bennett e Checkel (2015), está equivocada, já que os eventos localizados temporal e espacialmente entre as variáveis independentes e a variável dependente não são totalmente determinados pelas variáveis precedentes, e possuem efeitos independentes sobre a natureza, o tempo e a magnitude da variável dependente.

Outro ponto é que os mecanismos causais não são determinantes do resultado investigado. Tanto Bennett e Checkel (2015), quanto Falleti e Lynch (2009) argumentam que a influência dos mecanismos causais dependem do contexto em que eles ocorrem, podendo levar a resultados distintos. Por isso, “como os mecanismos interagem com os contextos nos quais operam, os resultados do processo não podem ser determinados *a priori*, pela identificação do tipo de mecanismo em questão” (Falleti & Lynch, 2009, p. 5). Além da indeterminação, o conceito de mecanismo causal deve ser dotado de uma certa portabilidade para diferentes contextos, o que não implica que essa portabilidade seja absoluta para todos os contextos. Mecanismos mais generalistas, como “escolha racional” podem ser mais facilmente transferidos para diferentes contextos, enquanto um mecanismo como “controle de fronteira” é mais específico a determinados contextos (Falleti & Lynch, 2009).

Uma última discussão referente aos mecanismos causais é se eles são observáveis ou não. Quando tratados como variáveis intervenientes no processo causal, tende-se a considerá-los como entidades observáveis, já que são transformados em variáveis mensuráveis. Bennett e Checkel (2015) argumentam que essa discussão se encerra quando se assume que não é possível observar a causalidade, mas apenas fazer inferências sobre ela. Nesse sentido, definem os mecanismos causais como

processos físicos, sociais ou psicológicos inobserváveis, por meio dos quais agentes com capacidades causais operam, mas apenas em contextos e condições específicos, para transferir energia, informação ou matéria a outras entidades. Ao fazê-lo, os agentes causais modificam as características, capacidades ou propensões das entidades afetadas, de maneira persistente, até a ação subsequente de outros mecanismos causais (Bennett & Checkel, 2015, p. 11, tradução livre).

Complementam ainda que os mecanismos causais, como entidades e processos ontológicos que ocorrem no mundo, não são observáveis, mas as hipóteses teoricamente construídas sobre eles geram implicações observáveis e testáveis (Bennett & Checkel, 2015). Em termos mais práticos, Falleti e Lynch (2009) esclarecem que

os mecanismos permitem compreender como as coisas ocorrem: como os atores se relacionam, como os indivíduos passam a acreditar no que fazem ou o que adquirem das experiências passadas, como as políticas e instituições persistem ou mudam, como resultados ineficientes se tornam difíceis de serem revertidos e por aí vai (Falleti & Lynch, 2009, p. 5 tradução livre).

No que se refere ao caráter dedutivo ou indutivo do *process tracing*, Bennett e Checkel (2015) afirmam que em sua versão hipotético-dedutiva, o método examina as implicações dos mecanismos causais hipotetizados nas teorias de suporte para testar se elas explicam o caso em questão. Em sua versão indutiva, o *process tracing* utiliza evidências do caso para desenvolver novas hipóteses, que podem gerar novas implicações a serem observadas em estudos futuros.

Falleti (2016) propõe uma variação denominada *theory-guided process tracing* (TGPT), que permite ilustrar, gerar e testar teorias. Baseando-se em Aminzade (1993), a autora define o TGPT como

a análise temporal e causal de sequências de eventos que constituem o processo de interesse. Tal processo precisa estar claramente conceitualizado, teoricamente e operacionalmente, referenciados em teorias prévias. O TGPT assume que nessas sequências temporais de eventos, sua ordem é causalmente consequencial (Falleti, 2016, p. 3, tradução livre).

Observa-se que em ambas as abordagens, há uma predominância da noção de que o *process tracing* é essencialmente dedutivo, pois precisa de teorias de suporte que sustentem a definição e o modo de operação dos mecanismos causais. O que os autores alertam é para o fato de que o método não exclui o processo indutivo de geração de novos pressupostos teóricos, decorrentes das implicações observadas no caso estudado. Falleti (2016) aprofunda a questão, propondo que há dois tipos de processos causais e temporais: o extensivo e o intensivo.

A principal diferença entre os dois processos é que o extensivo inclui todo o processo, desde a causa até o resultado, enquanto o intensivo foca no processo que ocorre entre as causas e os resultados. Assim, no processo extensivo, o *process tracing* se inicia com a causa e se move até o resultado, observando e/ou testando as hipóteses consideradas. Nele, o desenho da pesquisa olha para frente (*forward-looking*), seguindo o processo na forma como ele ocorre. No processo intensivo, o *process tracing* se inicia depois que a causa já atuou como gatilho do processo e se encerra antes do resultado obtido. Procura-se por sequências de eventos fortemente conectados que de maneira consequente, transformam a unidade de análise, levando ao resultado estudado. Nesse caso, o desenho da pesquisa é de trás para frente (*backward-looking*), do efeito até a causa (Falleti, 2016).

Falleti (2016) argumenta que no processo extensivo, os eventos intermediários se aproximam mais da noção de variáveis intervenientes, sendo possível identificar sua presença ou ausência como fator causal, enquanto no processo intensivo, são os mecanismos causais que devem ser observados, procurando-se responder não apenas se eles atuam no processo, mas como eles atuam na conexão da sequência causal de eventos que leva ao resultado final. Por isso, o processo extensivo está ligado a estudos de natureza dedutiva, enquanto o intensivo, embora também deva ser fortemente amparado teoricamente, favorece a geração de novas teorias. Nesse caso, a autora argumenta, é necessário uma conceitualização clara dos processos mediadores de interesse da pesquisa, inclusive teoricamente concorrentes, e dos eventos que os compõem, para que eles possam ser identificados analiticamente ao longo do processo investigado (Falleti, 2016).

Bennett e Checkel (2015) propõem um conjunto de dez boas práticas que devem orientar o pesquisador no uso do *process tracing*, apresentadas na Tabela 6, a seguir.

Tabela 6

Melhores práticas para o *process tracing*

1. Abra a rede amplamente para explicações alternativas.
2. Seja igualmente rigoroso nas explicações alternativas.
3. Considere os potenciais vieses das fontes das evidências.
4. Considere se o caso é mais ou menos propenso a explicações alternativas.
5. Faça uma decisão justificável sobre quando começar o processo.
6. Seja implacável na coleta de provas diversas e relevantes, mas faça uma decisão justificável sobre quando parar.
7. Combine o *process tracing* com comparações de casos quando útil e viável para os objetivos da pesquisa.
8. Esteja aberto a *insights* indutivos.
9. Use a dedução para perguntar "se minha explicação é verdadeira, qual será o processo específico que conduz ao resultado?"
10. Lembre-se que o *process tracing* conclusivo é bom, mas nem todo bom *process tracing* é conclusivo.

Nota. Adaptado de "Process tracing: From philosophical roots to best practices" de Bennett, A., & Checkel, J. T. (2015). In A. Bennett & J. T. Checkel (Eds.), *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool* (p. 21). Cambridge: Cambridge University Press (tradução livre).

A partir dessas considerações, entende-se que o método do *process tracing* é adequado ao objetivo dessa pesquisa, na medida em que dota de maior rigor e objetividade a análise da política de avaliação da educação superior no Brasil, que aqui se propõe. Trata-se de um *process tracing* intensivo, tendo em vista que buscará compreender como os mecanismos causais estabelecidos pelas teorias revisadas atuaram na sequência causal de eventos que culminaram em modificações ou permanência na política analisada. Trata-se, assim, de uma pesquisa essencialmente dedutiva, mas atenta às possibilidades de geração de novos conhecimentos a partir do caso analisado.

3.2.3.2. O estudo de caso no *process tracing*

O potencial do estudo de um ou múltiplos casos para gerar inferências causais é questionado em decorrência do baixo número de observações que pesquisas dessa natureza dispõem (*small N*). Para superar essa deficiência, o *process tracing* se propõe a abandonar a tentativa de analisar os efeitos causais, que são explorados pelos métodos estatísticos, e que permitem analisar o quanto uma determinada variável influencia o efeito estudado; e se propõe a analisar os mecanismos causais, concentrando-se em explicar como eles influenciam os resultados investigados. Tendo isso em consideração, George e Bennett (2004) apontam

algumas vantagens que podem ser exploradas a partir dos estudos de caso. Primeiro, os estudos de caso permitem ao pesquisador atingir altos níveis de validade conceitual ou identificar e medir indicadores que melhor representam os conceitos teóricos que se pretende analisar. Isso ocorre porque grande parte das variáveis que interessam à pesquisa social, tais como democracia, poder, e no caso deste estudo, aprendizado, ambiguidade ou formação de crenças são difíceis de serem medidas por meio de simples variáveis quantitativas.

Segundo, os estudos de caso favorecem a identificação de novas variáveis e hipóteses, que podem ser reveladas durante o trabalho de campo, seja por meio das pesquisas documentais ou entrevistas com os especialistas no assunto. Ao se investigar se um sujeito estava pensando em X quando decidiu por Y, o entrevistado pode revelar que estava na verdade pensando em Z, um fator não previamente identificado na literatura de suporte. Terceiro, o estudo de caso permite analisar os mecanismos causais em profundidade no seu contexto específico. Embora isso possa ser visto como um fator limitante em termos de poder de generalização, favorece a análise de como determinados contextos ativam os mecanismos causais estudados (George & Bennett, 2004).

Por fim, os estudos de caso permitem acomodar relações causais complexas como a equifinalidade, interações complexas e a dependência da trajetória. Para isso, no entanto, perdem em sua capacidade de fazer generalizações, devendo oferecer teorias de médio porte, que funcionam em contextos e situações específicos. Além disso, para analisar interações complexas, é necessário se basear em evidências abundantes e diversas para dar conta da complexidade do fenômeno observado (George & Bennett, 2004).

Cabe destacar que o estudo de caso é comum tanto em aplicações empíricas do ACF (Harrinkari, Katila, & Karppinen, 2017; Pierce *et al.*, 2017; Rietig, 2018; Sotirov *et al.*, 2017) quanto da Teoria da Mudança Gradual (Streeck & Thelen, 2005; Vieira, Câmara, & Gomes, 2014). Assim como nesta pesquisa, tratam-se de trabalhos que adotam uma abordagem instrumental de estudo de caso, com foco no caso analisado e no desenvolvimento das teorias de suporte. Os resultados desta etapa são apresentados no capítulo 6 – Explicações para a Dinâmica Institucional do Sinaes.

3.2.3.3. A escolha dos processos-chave e a análise de conteúdo a partir dos mecanismos causais

O primeiro passo para a execução desta etapa foi a identificação e organização dos mecanismos casuais apontados na literatura de suporte. Foram identificados 21 mecanismos causais, agrupados em torno de cinco dimensões, relacionadas ao ACF, ao modelo de

aprendizado considerado e à teoria da mudança gradual. Além disso, foram identificadas e consolidadas as características dos contextos e arranjos institucionais indicadas na literatura como importantes para a tomada de decisão dos indivíduos.

O segundo passo foi a seleção dos processos-chave que marcaram a dinâmica do Sinaes ao longo de sua formulação e implementação, no período de 2003 a 2015. A seleção dos processos foi feita com base na pesquisa bibliográfica e documental e, especialmente, nas entrevistas, a partir das respostas às questões 3 - Em sua opinião, quais foram as maiores mudanças na política desde a publicação do Sinaes até o fim do governo Dilma? e 4 – Dentre essas, quais as duas mais importantes? Por quê? (roteiro de entrevista completo no APÊNDICE A).

Quatro processos foram selecionados para análise aprofundada, a partir do *process tracing*: 1) a formulação da política; 2) a criação dos indicadores de qualidade da educação superior; 3) as mudanças ocorridas no cálculo do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD); e 4) a permanência do sigilo da nota do Enade, não permitindo o seu registro no histórico escolar do estudante.

Feita a seleção dos processos-chave, cada um deles foi rastreado, tomando-se como referência o resultado alcançado, seja a mudança obtida ou evitada. Buscou-se as explicações causais para a sequência de eventos ocorridos que culminaram no resultado identificado em cada um dos processos. Para isso, foi feita a análise dos documentos coletados nas primeiras etapas, incluindo as entrevistas realizadas. Documentos adicionais foram consultados em busca de evidências para lacunas existentes, incluindo notas técnicas e metodológicas produzidas por atores importantes dos processos, bem como atas de reuniões da Conaes, em que decisões referentes aos processos foram tomadas.

Nesta etapa, apesar do caráter descritivo inerente ao processo de contar como a dinâmica da política analisada se desenrolou, mais do que contar uma história, foram oferecidas explicações para a dinâmica da política, a partir dos mecanismos causais capitalizados da literatura de suporte e da reunião de evidências diversas para a sustentação, o mais objetiva possível, dessas explicações. Naturalmente, o caráter interpretativista da abordagem adotada abre espaço para interpretações e, conseqüentemente, explicações alternativas às apresentadas nesta tese.

Os resultados desta etapa são apresentados em detalhes no capítulo 6 – Explicações para a Dinâmica Institucional do Sinaes. Por questões didáticas, optou-se por apresentar os

mecanismos causais e o detalhamento dos procedimentos de escolha dos processos-chave no capítulo de resultados.

4. TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA DE 2003 A 2015

O objetivo deste capítulo é descrever a trajetória da política de avaliação da educação superior, com foco no Sinaes e em seus desdobramentos, de modo a identificar as mudanças ocorridas desde a sua formulação em 2003 e ao longo de sua implementação, de 2004 até 2015. Cobre-se, dessa forma, um período de treze anos, atendendo à recomendação do ACF de considerar um período de pelo menos dez anos para uma análise de políticas públicas. Além disso, são identificadas as tentativas de alteração da política no mesmo período.

O capítulo se inicia com uma contextualização da política em relação aos seus antecedentes históricos, de modo a situá-la no contexto dos debates e experiências de avaliação da educação superior já ocorridos no Brasil. Na seção seguinte, é apresentada a trajetória da política, utilizando uma periodização em cinco fases. O capítulo é concluído com uma consolidação das mudanças e tentativas de mudanças identificadas, em torno de algumas dimensões que devem facilitar as análises e discussões desenvolvidas nos capítulos seguintes.

4.1. Contextualização

As políticas de avaliação da educação superior constituem-se num campo específico das políticas públicas, e assim como outros tipos de políticas, tais como as ambientais, previdenciárias ou de segurança pública, dotado de especificidades inerentes ao seu tema. É um campo naturalmente complexo, pois lida com questões multidisciplinares, que envolvem a educação, o desenvolvimento social e humano, a ação governamental e a própria democracia. Além disso, lida com problemas que apresentam alto grau de divergência tanto no seu diagnóstico quanto na proposição de soluções, sendo um campo disputado por diferentes posições paradigmáticas, que envolvem distintas visões de mundo.

Na América Latina, as reformas universitárias e a abertura da educação superior para as empresas privadas fazem parte das grandes transformações ocorridas no setor, no século XX. Até a década de 1950, a universidade chamada de tradicional na América Latina era aquela profissionalizante e de elite, concentrada nas carreiras de maior prestígio, como Direito e Medicina, focada na docência e com um sistema de cátedras que inibia sua capacidade de inovação. Entre os anos de 1950 e 1975, é que os sistemas nacionais contemporâneos de educação superior se configuram na América Latina. Consideradas suas especificidades, de modo geral, são sistemas nacionais altamente diferenciados, compostos de organizações

universitárias e não universitárias, que oferecem serviços massivos de educação superior, e em algumas unidades desenvolvem atividades de pesquisa e de produção de conhecimento (Brunner, 1990).

Neste contexto, o que se presenciou, desde então, foi um crescimento constante dos sistemas de educação superior em termos de instituições e matrículas, e a transformação de um setor que era essencialmente público num setor cada vez mais privado. Em termos globais, estudo publicado em 2018, consolidando dados de 2010, mostra que a “América Latina e Caribe” desponta como a região com a maior proporção de matrículas no setor privado (48,8%), valor superior à taxa global que foi de 32,9% naquele ano (Levy, 2018).

O sistema brasileiro se destaca, tanto no que se refere ao seu tamanho quanto à participação da iniciativa privada no setor. O estudo mostra que, dentre os países da América Latina, somente o Brasil figura entre os dez primeiros em número de matrículas no mundo, com um total de 6.552.707 matrículas, em 2010, ficando atrás apenas de gigantes como China (23.856.345), Índia (21.350.427), Estados Unidos (20.427.709) e Rússia (8.984.977). Em termos de percentual de matrículas no setor privado, o Brasil ocupava em 2010 a terceira posição no ranking, com 72,7%, ficando atrás somente da República da Coreia (80,7%) e Japão (78,6%) (Levy, 2018). Dados do último Censo publicado mostram que o total de matrículas na graduação da educação superior brasileira chegou a 8.680.354, em 2020, das quais 77,5% são no setor privado (INEP, 2022).

A expansão, a diversificação e a massificação via aumento da participação privada na educação superior se acentuam num contexto de reposicionamento do papel dos Estados, com a virada neoliberal da década de 1990. O New Public Management (NPM) torna-se o novo modelo de atuação do Estado frente à crise fiscal e orçamentária, resultando em ondas de privatização e na consolidação de um Estado regulador. No contexto específico das políticas educacionais, observa-se a consolidação da avaliação como instrumento de governo para um Estado que já não detém o monopólio sobre a educação, mas precisa manter um sistema de *accountability* para prestar contas à sociedade sobre o sistema educacional (Afonso, 2013).

Esse Estado Avaliador, para Afonso (2013), caracteriza-se pela consolidação de agências autônomas ou de direito privado para a avaliação e acreditação do ensino superior nacional, pela regulação por meio do conhecimento, pela definição de indicadores e pela adesão a políticas baseadas em resultados e evidências. É o modelo de governança que Capano (2011) denomina *steering at the distance*, quando o governo regula por meio de instrumentos que garantam os objetivos a serem alcançados pelo sistema, instituindo regras, uma agência,

geralmente pública, de avaliação e incentivos financeiros. Em ambos os casos, os autores argumentam que esses projetos variam, conforme o contexto e as especificidades de cada nação, resultando em diferentes desenhos e formas de implementação de políticas de educação superior (Afonso, 2013; Capano, 2011, 2018).

No Brasil, a responsabilidade do Estado pela avaliação da qualidade da educação superior é trazida no texto constitucional de 1988, como condição para a oferta deste nível de ensino pela iniciativa privada. O artigo 209 da Constituição Federal de 1988 estabelece que “o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional; II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público” (BRASIL, 2016). Observa-se já no texto constitucional a associação entre a função reguladora do Estado, responsável pela autorização do ensino, e a sua função avaliadora. Antes disso, porém, o Brasil já tinha ensaiado algumas experiências de avaliação da educação superior, cujo breve resgate será feito a seguir.

A primeira delas ocorreu no fim do governo militar, no governo do presidente João Figueiredo, e ficou conhecida como Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU). Tratava-se de uma iniciativa do Conselho Federal de Educação (CFE), que, por meio de um grupo gestor, propunha um projeto de pesquisa sobre o estado da educação superior no país. O projeto, que se iniciou em 1983, não chegou a apresentar os resultados da pesquisa, pois foi desativado no ano seguinte (Barreyro & Rothen, 2008).

A segunda experiência ocorreu no contexto da redemocratização, no início da Nova República, e foi resultado do trabalho da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior, instituída em 1985, no governo do presidente José Sarney. A Comissão consolidou propostas para um sistema de avaliação no relatório “Uma nova política para a educação superior brasileira” (Decreto 91.177/1985). No ano seguinte, apoiando-se neste trabalho, o Ministério da Educação criou o Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior (GERES), que apresentou uma proposta de Reforma Universitária, que continha elementos para uma política de avaliação das instituições públicas. Os trabalhos resultaram num relatório e em dois anteprojetos de lei, que não chegaram a tramitar no Congresso Nacional (Barreyro & Rothen, 2008).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, algumas iniciativas foram tomadas pelo Executivo para definição de uma política de avaliação da educação superior. Em 1992, último ano do governo do presidente Fernando Collor, foram instituídas as Comissões de Especialistas de Ensino, destinadas a prestar assessoria à SESu na instalação de um processo

de avaliação da qualidade do ensino superior. Em 1993, no governo do presidente Itamar Franco, o Ministério da Educação criou a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras. Mais uma vez, tentava-se viabilizar um processo de avaliação da educação superior, com foco nas universidades brasileiras, que resultou no Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) (Weber, 2010).

O PAIUB teve inspiração na experiência de avaliação institucional da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), promovida pelo seu então pró-reitor, José Dias Sobrinho, que passou a presidir a comissão do programa (Weber, 2010). Um aspecto ressaltado pela literatura é que, ao contrário das demais iniciativas, que contaram com especialistas em avaliação, a comissão do PAIUB foi formada por entidades representativas da educação superior⁶. Esse argumento é utilizado para reforçar o caráter participativo da proposta e explicar a ampla adesão das universidades ao modelo de avaliação proposto (Barreyro & Rothen, 2008; Gomes, 2003; Weber, 2010).

No entanto, independentemente do grau de participação da comunidade acadêmica, todas as experiências de avaliação ocorridas até o governo Itamar Franco foram de iniciativa do Executivo, instituídas por meio de decretos e/ou portarias. Nenhuma das propostas passou pelo Congresso Nacional e nenhuma chegou, de fato, a ser implementada para todo o sistema de educação superior nacional.

A primeira política estruturada de avaliação da educação superior brasileira ocorre somente no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, com a publicação da Lei 9.131, de 24/11/1995, que estabelece que o MEC deveria “realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão” e ainda que, para tal, deveria realizar, anualmente, “exames nacionais com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, previamente divulgados e destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação” (Lei 9.131/1995). Além disso, a lei extingue o Conselho Federal de Educação, instituído no período militar, e estabelece a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), com uma Câmara de Educação Superior, responsável, dentre outras atribuições, pela análise e emissão de parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da

⁶ Associação Nacional de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), Associação Brasileira de Universidades Estaduais e Municipais (Abruem), Associação Nacional de Universidades Particulares (Anup), Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (Abesc), Fórum dos Pró - Reitores de Graduação, Fórum dos Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação, Fórum dos Pró-Reitores de Extensão e Fórum dos Pró-Reitores de Planejamento e Administração.

educação superior; pela deliberação sobre as diretrizes curriculares propostas pelo MEC para os cursos de graduação; e pelos processos regulatórios de cursos e instituições.

Ainda no governo FHC, a Lei 9.394 de 20/12/1996, que estabelece novas diretrizes e bases para a educação (LDB), de iniciativa do Executivo, é aprovada no Congresso Nacional. A LDB revoga a maior parte de sua antecessora, também do período militar, e reforça o vínculo entre a avaliação e a regulação, já previsto na Lei 9.131/1995, ao estabelecer, em seu artigo 46, que “a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação” (Lei 9.394/1996). Estabelece ainda as medidas punitivas, ao indicar que “após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descenciamento” e que “no caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências” (Lei 9.394/1996).

A partir desse período, o processo de avaliação da educação superior se concentra em grande medida no Exame Nacional de Cursos (ENC) aplicado aos concluintes, popularmente conhecido como Provão, que somado à avaliação das condições de oferta e de ensino, geravam resultados que permitiam a classificação dos cursos em cinco faixas (A, B, C, D e), com base em critérios comparativos. A política de avaliação do governo FHC, sob a responsabilidade do ministro Paulo Renato, sofreu uma série de críticas da comunidade acadêmica, especialmente por conta de sua forte vinculação à regulação, sendo vista como parte de um paradigma de avaliação distinto daquele ao qual pertencia o PAIUB (Barreyro & Rothen, 2008; Gomes, 2003; Weber, 2010).

Em 2002, o programa de governo do então candidato de oposição⁷, Luís Inácio Lula da Silva (Lula), apresenta críticas ao modelo de avaliação da educação superior vigente, apontando que a ação centralizada do governo federal sobre as diversas formas “ditas” de avaliação, dentre as quais o Provão, focalizaria apenas o resultado e não o processo educativo. E ainda, que tal formato avaliativo serviria apenas para destacar alguns efeitos de interesse do MEC, como o *ranking* das universidades, no caso da educação superior. O documento sugere que tal tipo de

⁷ O programa de governo do PT foi divulgado pela imprensa e sites oficiais do partido durante a campanha de 2002 e intitulado “Um Brasil para Todos: Crescimento, Emprego e Inclusão Social”. Durante a realização desta pesquisa, o documento só foi encontrado numa edição online da Folha, dedicada às eleições 2002. [Folha Online - Especial - 2002 - Eleições \(uol.com.br\)](http://www.folha.com.br)

avaliação só seria eficaz, se “acompanhado de programas consistentes de melhoria de qualidade do ensino, por meio tanto de formação, retreinamento e melhor remuneração de professores, a partir de critérios de desempenho, quanto da rediscussão das grades curriculares, com a valorização de conteúdos”. Aponta ainda a necessidade de ampliação significativa das vagas nas universidades públicas e a reformulação do sistema de crédito educativo vigente, para ampliar o acesso e permanência das camadas mais pobres da população na educação superior. O programa oferece assim os primeiros sinais de que, se eleito, o novo governo faria mudanças na política de avaliação existente.

Este breve histórico das experiências de avaliação que antecederam o Sinaes no Brasil não tem como objetivo recontar toda a história da avaliação da educação superior brasileira, o que já foi exaustivamente feito por outros autores, especialmente os aqui referenciados. O resgate é importante, no entanto, para evidenciar os fatos e discussões que antecederam a lei do Sinaes, que é a política alvo deste trabalho, ressaltando que sua concepção ocorre dentro do contexto dos debates e experiências que lhe antecederam.

4.2. A trajetória da política de avaliação da educação superior

A trajetória da política de avaliação da educação superior brasileira apresentada nesta seção compreende o período que vai de 2003, a partir da edição da medida provisória nº 147/2003, que institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (Sinapes), até 2015, último ano completo do governo da presidente Dilma Rousseff e encerramento do quarto ciclo avaliativo do Sinaes. A trajetória engloba assim um período de treze anos e é dividida em cinco fases que compreendem os períodos determinados a seguir:

- 2003 a 2004 – Da medida provisória à sanção da Lei do Sinaes.
- 2004 a 2006 – O primeiro ciclo avaliativo.
- 2007 a 2009 – O segundo ciclo avaliativo.
- 2010 a 2012 – O terceiro ciclo avaliativo.
- 2013 a 2015 – O quarto ciclo avaliativo.

A Tabela 7 apresenta de forma simplificada os principais eventos e mudanças ocorridas durante a trajetória da política, que serão discutidos nesta seção.

Tabela 7

Principais mudanças na política de avaliação da educação superior no Brasil (2003-2015)

Ano	Evento/Mudança
DA MEDIDA PROVISÓRIA À SANÇÃO DA LEI DO SINAES	
2003	Início do 1º Mandato do Governo Lula.

Criação da Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA).

Edição da MP 147/2003, instituindo o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (Sinapes).

Criação das Comissões Próprias de Avaliação (CPA).

Criação da Comissão Nacional de Orientação da Avaliação (CONAV) e da Comissão Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (CONAPES).

O PRIMEIRO CICLO AVALIATIVO

Publicação da Lei 10.861/2004, instituindo o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

2004 Criação da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) e extinção da CONAV e da CONAPES.

Criação das Comissões Assessoras do Enade.

Aplicação do primeiro Enade (amostral, para ingressantes e concluintes).

Criação do Banco Único de Avaliadores da Educação Superior.

Criação do 1º instrumento de avaliação institucional externa.

2005 Instituição do Programa Universidade para Todos (Prouni).

Instituição e cálculo do Conceito Enade para os resultados de 2004.

Criação do 1º instrumento de avaliação externa de cursos de graduação.

2006 Criação do Banco de Avaliadores do Sinaes (BASis).

Criação da Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA).

Instituição e cálculo do IDD para os resultados de 2005.

O SEGUNDO CICLO AVALIATIVO

Início do 2º Mandato do Governo Lula.

2007 Instituição do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

Criação do sistema e-MEC.

Instituição e cálculo dos indicadores de qualidade da educação superior (CPC e IGC) para o ano de 2007.

2008 Cursos com CPC satisfatório são dispensados de visitas *in loco* em processos regulatórios.

Cálculo do Conceito Enade passa a computar apenas a nota dos concluintes.

Novo instrumento de avaliação externa dos cursos de graduação (reconhecimento).

2009 1ª mudança nos pesos dos componentes do CPC.

O TERCEIRO CICLO AVALIATIVO

2010 Novos instrumentos de avaliação externa dos cursos de graduação (autorização e renovação de reconhecimento).

Enade passa a ser aplicado a todos os concluintes. Os ingressantes passam a fazer apenas a prova de formação geral.

Início do 1º Mandato do Governo Dilma.

2011 Criação da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres).

A prova do Enade deixa de ser aplicada aos ingressantes.

1ª mudança no cálculo do IDD, considerando as notas dos ingressantes no Enem.

2012 Consolidação de todos os instrumentos de avaliação de cursos em um único instrumento.

Publicação da Lei nº 12.711/2012, conhecida como a Lei das Cotas.

2ª mudança nos pesos dos componentes do CPC.

O QUARTO CICLO AVALIATIVO

2013 Reformulação do questionário socioeconômico aplicado aos participantes do Enade.

3ª mudança nos pesos dos componentes do CPC.

2014 Novo instrumento de avaliação institucional externa.

2015	Início do 2º Mandato do Governo Dilma. 2ª mudança no cálculo do IDD, considerando as notas dos próprios concluintes no Enem.
------	--

Fonte: Elaboração própria.

4.2.1. 2003 a 2004 – Da medida provisória à sanção da Lei do Sinaes

Esta fase compreende o período que vai da edição da medida provisória nº 147/2003, passando pelo processo legislativo que resultou no texto final da Lei 10.861/2004. Embora esta fase possa ser considerada o período de formulação da política, o objetivo não é fazer uma separação baseada na noção de ciclo de política, que o ACF procura superar, mas identificar o teor das mudanças feitas ao projeto inicial da política. Ao final, apresenta-se as principais características da política resultante no texto da Lei 10.861/2004, que servirá de suporte para a compreensão das mudanças discutidas nas fases posteriores.

4.2.1.1. O processo de construção da nova política

No primeiro ano do governo Lula, com Cristovam Buarque à frente do Ministério da Educação, o Provão é aplicado pela última vez, enquanto o Executivo institui, em 28 de abril de 2003, a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA) com a finalidade de “analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação do ensino superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados” (BRASIL 2004a). O trabalho envolveu a realização de audiências públicas e consultas a especialistas no domínio e resultou na publicação, em setembro de 2003, do documento intitulado “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes): bases para uma nova proposta da educação superior” (BRASIL, 2004a).

A proposta trazia a avaliação institucional como elemento central, em torno da qual os diversos instrumentos avaliativos deveriam ser organizados e articulados, permitindo uma compreensão global da instituição. O processo deveria se iniciar com a autoavaliação promovida pela própria IES e se encerrar com a avaliação externa, realizada por meio de visitas *in loco* por comissões de avaliadores. Durante o processo, a avaliação deveria incorporar informações das bases de dados disponíveis no MEC e os resultados de um exame aplicado aos estudantes, denominado Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (Paideia). Em substituição ao Provão, o Paideia deveria ser aplicado a

grupos amostrais de estudantes em pelo menos dois momentos do curso, de modo a capturar a evolução do processo educativo. O documento propõe ainda a criação da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), responsável por coordenar, operacionalizar e supervisionar o Sinaes, sendo responsável, dentre outras atribuições, pela emissão de pareceres conclusivos sobre os relatórios de avaliação e encaminhamento aos órgãos competentes do MEC, para suas ações de regulação do sistema. O processo avaliativo deveria ocorrer num ciclo máximo de três anos e oferecer uma avaliação integrada da IES, visando ao seu processo de melhoria contínua a cada novo ciclo avaliativo.

Na Câmara dos Deputados (CD), a MP recebeu 42 propostas de emenda, das quais dez foram aprovadas integralmente, oito parcialmente e 25 rejeitadas, resultando no Projeto de Lei de Conversão (PCV) nº 10, de 2004, sob a relatoria do deputado Dr. Evilásio, do Partido Socialista Brasileiro (PSB-SP). No Senado Federal (SF), recebeu duas propostas de emenda, ambas aprovadas, tendo como relator revisor o Senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE). Na votação em plenário da Câmara dos Deputados, as duas emendas propostas pelo SF foram rejeitadas. O PCV nº 10/2004, também com 16 artigos, foi encaminhado à sanção presidencial no dia 30/03/2004 e transformado na Lei 10.861 em 14/04/2004.

Apesar da manutenção do número de artigos entre a medida provisória e a Lei, o seu conteúdo foi amplamente modificado, acrescentando conteúdos de natureza complementar, distinta ou conflitante com o texto original. O APÊNDICE C permite a comparação entre o texto original da MP e o texto da lei sancionada⁸. Um grande volume de texto foi incluído pelos parlamentares na proposta, especialmente no que concerne ao modelo de avaliação propriamente dito, que resultou no acréscimo dos artigos 3º, 4º e 5º, em substituição ao resumido artigo 3º da MP.

As modificações incorporadas pelos parlamentares recebem influências do modelo de avaliação do governo anterior e da proposta da CEA. Do primeiro, retoma a noção de avaliação das condições de ensino no nível dos cursos e a determinação de que os resultados da avaliação devem ser utilizados como referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, deixando mais clara a sua função de oferecer subsídios ao Estado para o exercício do seu papel de controle. Da CEA, a concepção de avaliação institucional e de autoavaliação, indicando a função formativa da avaliação. Além disso, incorpora a ideia de um

⁸ Para facilitar a comparação, os artigos da lei foram dispostos, sempre que possível, na mesma linha do seu artigo correspondente na MP. Um sistema de cores foi utilizado, sendo a vermelha para os trechos retirados e a azul para os textos acrescentados. Os textos em preto permaneceram inalterados em sua essência, com alguma modificação apenas de forma.

exame amostral a ser aplicado aos estudantes em dois momentos distintos, que no documento base recebe o nome de Paideia e na Lei, foi aprovado como Enade. Os parlamentares substituíram ainda a criação dos dois conselhos por apenas um, retomando a Conaes proposta pela CEA, mas reduzindo o seu papel na operacionalização da política, que retorna ao INEP.

A instituição da Comissão Própria de Avaliação (CPA) pelas IES é mantida da MP, mas o prazo para sua constituição é reduzido de 90 para 60 dias. No artigo referente às penalidades, o termo “pacto de ajustamento de conduta” foi substituído por “protocolo de compromisso”, e houve a substituição da suspensão temporária da autorização de funcionamento do estabelecimento de ensino superior ou do respectivo curso de ensino superior pela suspensão temporária de processo seletivo dos cursos. Algumas modificações de menor porte foram feitas, como a substituição do termo ensino superior por educação superior.

Não se pretende aqui fazer uma análise exaustiva do documento, mas indicar que o processo de conversão da MP 137/2003 na Lei 10.861/2004 foi marcado por um inter-relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, pautado pela confrontação entre as regras anteriores, estabelecidas no governo FHC, e as novas, estabelecidas pelos membros da CEA, numa tentativa de se consolidar um novo sistema, que deveria ser baseado num novo paradigma de avaliação. O texto final parece refletir essa dinâmica processual, apresentando o que foi possível construir a partir dos consensos obtidos. Alguns autores afirmam que já nesse momento, o Sinaes apresenta suas contradições, pois tenta conciliar, de maneira incoerente lógicas distintas de avaliação (Barreyro & Rothen, 2006). Outros se mostram mais otimistas com as possibilidades de renovação da avaliação trazida pelo Sinaes (Augusto & Balzan, 2007; Polidori et al., 2006, 2007).

4.2.1.2. O modelo de avaliação instituído pelo Sinaes

O Sinaes, tal como publicado na Lei 10.861/2004, tem como objetivo assegurar um processo nacional de avaliação da educação superior, por meio da avaliação das instituições de educação superior (IES) e dos cursos de graduação. A lei, em seu artigo 1º, §1º estabelece quatro grandes finalidades, que permitem identificar algumas das ideias que norteiam o desenvolvimento da política e os objetivos que procura alcançar. São elas:

- 1) a melhoria da qualidade da educação superior, 2) a orientação da expansão da sua oferta, 3) o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e 4) 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. (Lei 10.861/2004)

Em termos de objetivos, os três primeiros itens abordam a questão da melhoria da qualidade da educação superior, a necessidade de expansão da oferta orientada pelos resultados da avaliação e a busca permanente por eficácia e efetividade por parte das IES.

Em termos de valores, observa-se que o texto aponta para a compreensão de que as instituições de educação superior, sejam públicas ou privadas, têm uma missão pública, reponsabilidade social e compromisso com a democracia, ao mesmo tempo em que devem ser respeitadas em sua autonomia e identidade institucional. Por outro lado, ao vincular a avaliação aos processos regulatórios, reestabelece a função controladora do processo avaliativo.

Para alcançar seu objetivo, a Lei exige a avaliação de dez dimensões institucionais e das condições de ensino ofertadas pelos cursos, além de uma avaliação do desempenho dos estudantes ao final do primeiro e do último ano dos cursos de graduação, por meio do Enade, conforme listadas na Tabela 8.

Tabela 8

Dimensões consideradas na avaliação de instituições e cursos

Dimensões Institucionais

I – a missão e o plano de desenvolvimento institucional;

II – a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

III – a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural,

da produção artística e do patrimônio cultural;

IV – a comunicação com a sociedade;

V – as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

VI – organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;

VII – infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;

VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional;

IX – políticas de atendimento aos estudantes;

X – sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

Dimensões do Curso

Perfil do corpo docente;

Instalações físicas;

Organização didático-pedagógica;

Desempenho dos estudantes.

Nota. Adaptado da Lei 10.861/2004.

Em relação aos instrumentos, a Lei estabelece que, no caso das instituições, deve-se, obrigatoriamente, combinar avaliação externa e interna, enquanto nos cursos são obrigatórias as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento e a avaliação do desempenho dos estudantes, ainda que por meio de procedimentos amostrais.

Quanto aos resultados das avaliações das instituições e dos cursos, devem ser ordenados e publicados em escalas de cinco níveis. Tais resultados devem considerar cada uma das dimensões e o total das dimensões avaliadas, e no caso do desempenho dos estudantes, os cinco níveis devem ser calculados por curso, tomando por base padrões mínimos estabelecidos por especialistas das diferentes áreas do conhecimento.

Embora o exame seja um componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, a Lei garante o sigilo da nota do estudante, exigindo que seja feito no histórico escolar apenas o registro da sua regularidade em relação à obrigação, seja por meio da participação ou da dispensa dada pelo MEC. Como os resultados dos desempenhos dos estudantes devem ser consolidados por curso, o exame pode ser amostral e a identidade dos estudantes deve ser preservada. Embora a Lei estabeleça a avaliação do desempenho dos estudantes, tal avaliação é proposta como um dos instrumentos para avaliar a qualidade dos cursos.

Em relação ao uso dos resultados produzidos pela avaliação, a Lei indica que eles deverão ser o referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, sendo que as instituições com resultados insatisfatórios deverão celebrar protocolo de compromisso com o MEC, visando superar as dificuldades encontradas. A Lei prevê ainda que o descumprimento do protocolo de compromisso, no todo ou em parte, poderá ensejar a aplicação de penalidades, incluindo, a suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação; a cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos; e advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas. Além do uso pela regulação, a Lei prevê que os resultados da avaliação sejam utilizados pela Conaes, para subsidiar propostas para o desenvolvimento das IES e pelo MEC para premiar alunos com melhor desempenho no Enade. Ao prever um processo de avaliação que possibilita a participação das IES e torna obrigatória a autoavaliação, a Lei pressupõe também o uso da avaliação pelas próprias IES em seu processo de melhoria contínua.

A responsabilidade pela avaliação é dada ao INEP, mas a Lei instituiu a criação da Conaes, um órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sinaes, vinculado ao Gabinete do Ministro da Educação. Além disso, tornou obrigatória a constituição de Comissão Própria de Avaliação (CPA) por cada instituição, para conduzir seus processos de avaliação interna, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP. A responsabilidade pela aplicação das penalidades é atribuída ao órgão do MEC responsável pela regulação e supervisão da educação superior, ouvida a Câmara de Educação Superior, do Conselho Nacional de

Educação. A Tabela 9 consolida o disposto na Lei do Sinaes em relação aos elementos analisados:

Tabela 9

Modelo de avaliação proposto na Lei do Sinaes

Objetivo	Dimensão	Instrumento	Responsável	Resultados	Usos
Avaliar as IES	Missão e PDI. Políticas institucionais. Responsabilidade social. Comunicação com a sociedade. Políticas de pessoal. Organização e gestão da instituição.	Avaliação interna.	CPA (IES)/INEP/ Conaes	Escala de cinco níveis	IES Melhoria contínua da qualidade. Estado Monitoramento da qualidade do sistema. Regulação das IES (credenciamento e renovação de credenciamento).
	Infraestrutura física. Planejamento e avaliação. Políticas de atendimento aos estudantes. Sustentabilidade financeira.	Avaliação externa <i>in loco</i> .	INEP/Conaes		
Avaliar os cursos	Perfil do corpo docente. Instalações físicas. Organização didático-pedagógica.	Visitas por comissões de especialistas.	INEP/Conaes	Escala de cinco níveis	Regulação dos cursos (autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos). Supervisão (prêmios e punições).
	Desempenho dos estudantes. Perfil dos estudantes.	Exame de larga escala (Enade). Questionário socioeconômico.	INEP/Conaes		

Nota. Elaboração própria.

Em relação aos tempos da avaliação, o Sinaes estabelece que a periodicidade máxima de aplicação do Enade aos estudantes de cada curso de graduação será trienal, o que acaba determinando o período de três anos para o fechamento de um ciclo avaliativo, compreendendo todos os cursos. A noção de ciclo avaliativo é tão importante para a execução do Sinaes, que foi utilizada aqui para demarcar os períodos apresentados a seguir.

4.2.2. 2004 a 2006 - O primeiro ciclo avaliativo: estabelecendo as estruturas para implementação das regras

Esta fase compreende o primeiro ciclo avaliativo. Nela se concentram os desafios iniciais para implementação da política e uma série de dispositivos infralegais é criada para regulamentar a sua operacionalização. Em geral, a literatura de políticas públicas tende a enxergar mudanças infralegais como mudanças de menor porte, feitas nos instrumentos das

políticas, enquanto mudanças de maior porte seriam aquelas decorrentes de alterações nas leis. Neste trabalho, assume-se que mudanças graduais, que se originam ao longo do processo de implementação das políticas, decorrentes de sua ambiguidade, quando acumuladas, podem se constituir em mudanças de maior porte, tal como defendido pela teoria da mudança gradual. Por isso, serão consideradas as mudanças ocorridas durante o processo de implementação, resultantes dos decretos e portarias e demais instrumentos normativos publicados pelo Executivo a fim de promover mudanças na política.

O ano de 2004 marca o início da implementação do Sinaes, trazendo grandes desafios, como a aplicação do Enade a ingressantes e concluintes ainda naquele ano, a avaliação feita por especialistas *in loco*, dos mais de 16.000 cursos e 1.859 instituições, em crescimento contínuo, e levando em consideração os resultados da autoavaliação feitas pelas próprias IES. Além disso, as instituições tinham que implantar suas Comissões Próprias de Avaliação e estabelecer um processo de autoavaliação, cujos resultados deveriam ser enviados ao MEC. A Conaes também precisava ser instituída e iniciar suas atividades.

O período é marcado por duas trocas no comando do MEC e na presidência do INEP. Ainda em janeiro de 2004, o cargo de Ministro da Educação passa de Cristovam Buarque a Tarso Genro, resultando, logo em seguida, na troca do presidente do INEP, que passa a ser comandado por Eliezer Moreira Pacheco. Em julho de 2005, mais uma troca é feita na chefia do MEC, com a posse de Fernando Haddad, que vai ocupar o cargo de Ministro até o início do governo Dilma Rousseff em 2012. Em setembro de 2005, ocorre também a troca de presidente do INEP, que passa a ser comandado por Reynaldo Fernandes, até dezembro de 2009.

O processo de regulamentação do Sinaes foi sendo construído ao longo de sua implementação, envolvendo portarias normativas relacionadas à avaliação institucional e dos cursos e à operacionalização do Enade, mas também recebendo influência da regulamentação da política regulatória. A primeira tentativa de regulamentação do Sinaes ocorre com a publicação da Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004, que estabelece a responsabilidade do INEP pela designação e capacitação das Comissões Externas de Avaliação de instituições e de cursos e lista os documentos e informações que deverão ser considerados em cada um dos processos avaliativos. Estabelece que a avaliação externa das instituições e cursos de graduação resultará na atribuição de conceitos a cada uma e ao conjunto das dimensões avaliadas, numa escala de cinco níveis, sendo o nível 3 indicativo do mínimo aceitável para os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos e de credenciamento e reconhecimento de instituições (Portaria 2.051/2004).

Apesar de reconhecer que a avaliação institucional será o referencial básico para o processo de credenciamento e credenciamento das instituições, a portaria procura estabelecer um limite entre a avaliação feita pelo INEP e as avaliações feitas para fins regulatórios. Para isso, estabelece em seus artigos 17 e 22, que as avaliações de instituições para efeito de ingresso no sistema federal de ensino superior e as avaliações para fins de autorização de cursos de graduação serão de competência da Secretaria de Educação Superior (SESu) e da Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC), devendo ser realizadas segundo diretrizes estabelecidas pela Conaes, a partir de propostas apresentadas pela SESu e pela SEMTEC. Essa compreensão indica que as avaliações produzidas pelo INEP seriam apenas uma parte dos critérios considerados pela regulação, que deveria conduzir outras avaliações a fim de cumprir sua função regulatória (Portaria 2.051/2004).

Tal entendimento foi modificado no mesmo ano, com a publicação da Portaria nº 3.643, de 9 de novembro de 2004, que revoga os dois artigos da portaria anterior e explicita a responsabilidade do INEP pela realização das avaliações para fins regulatórios, de acordo com as diretrizes e resoluções do CNE, da Conaes, da SESu e da SETEC. A portaria estabelece as etapas do processo regulatório em fluxo contínuo, via sistema informacional, denominado Sapiens, e indica os procedimentos avaliativos a serem realizados pelo INEP, para produzir os resultados necessários à regulação (Portaria 3.643/2004), dentre eles:

I - avaliação in loco, em consonância com os atos regulatórios da SESu e da SETEC, dos cursos de graduação, tecnológicos e sequenciais, presencial e a distância, para fins de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento.

II - avaliação in loco, em consonância com os atos regulatórios da SESu e da SETEC, das instituições de educação superior, para fins de credenciamento e credenciamento. (Portaria 3.643/2004)

Com isso, o calendário de avaliações começa a ser determinado pelas demandas regulatórias. Há, nesse contexto, uma certa urgência na implementação dos processos avaliativos, dado o volume de demandas por credenciamento de novas instituições e credenciamento das existentes e pela autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos. Se a meta era aumentar o sistema de educação superior para atender os excedentes, o MEC não poderia ser o gargalo do projeto de expansão materializado no Plano Nacional de Educação (PNE) 2001.

Nesse período, algumas medidas são tomadas, no sentido de agilizar ou flexibilizar os processos regulatórios das instituições que não gozam de autonomia universitária. Uma delas é a protocolização de um pedido único de autorização de funcionamento para cursos superiores

de formação específica de uma IES, que deveriam ser agrupados num único programa. Uma vez autorizados, a instituição teria liberdade para criar cursos sequenciais nas mesmas áreas, sem necessidade de autorização do MEC (Portaria 4.363/2004). Outra medida envolve a avaliação integrada e concomitante de cursos de graduação e de tecnologia, de uma mesma instituição, com vista à renovação de reconhecimento, por comissão multidisciplinar, independentemente do número de cursos que deveriam ser avaliados. Quando essa medida é instituída, os prazos de renovação de reconhecimento dos cursos são automaticamente prorrogados até a realização da referida avaliação, como forma de resolver a situação dos cursos com atos regulatórios vencidos (Portaria 2.413/2005). Dois meses depois, a portaria é complementada de modo a incluir também a prorrogação dos prazos de reconhecimento dos cursos (Portaria 3.060/2005). Em 2005, o MEC chega a reconhecer cursos para o fim específico de expedição e registro de diplomas dos alunos formados naquele ano, já que os cursos autorizados começavam a formar suas primeiras turmas sem terem ainda passado pelo processo de reconhecimento (Portaria 3.722/2005). O acúmulo de processos no MEC chega a tal ponto que, em junho de 2005, o Ministério resolve suspender o recebimento, nos protocolos do MEC e do CNE, de solicitações de credenciamento de universidades do Sistema Federal de Ensino (Portaria 2.261/2005).

Apesar disso, o sistema segue em expansão, não só no setor privado, mas também no setor público (ver Tabela 17). Em 2005, o governo institui o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, visando ampliar a distribuição das instituições federais de educação profissional e tecnológica pelo território nacional. No mesmo ano, é criada a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), por meio da transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná (Lei 11.184/2005).

Em termos de avaliação, nesse período algumas estruturas importantes são construídas. Em 2004, é instituído o Banco Único de Avaliadores da Educação Superior do MEC, integrando os cadastros da SESu, da SETEC e do INEP (Portaria 4.362/2004). Em 2006, esse banco é substituído pelo Banco de Avaliadores do Sinaes (BASis), ao tempo em que é instituída a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA), um órgão colegiado que tem como principais competências a seleção dos avaliadores do BASis e o julgamento dos recursos das instituições que discordam dos resultados das avaliações externas (Portaria 1.027/2006). Seu trabalho resulta, ainda em 2006, na divulgação da primeira lista de avaliadores cadastrados no BASis, contendo 4.495 docentes (Portaria 1.751/2006).

No que se refere aos instrumentos de avaliação, em 2005 é estabelecido o primeiro Instrumento de Avaliação Institucional Externa para fins de credenciamento e reconhecimento de universidades (Portaria 4/2005). Ainda em 2005, estabelece-se que o INEP deve realizar o cadastro e a análise das propostas de avaliação institucional interna (autoavaliação), elaboradas pelas Comissões Próprias de Avaliação das IES (Portaria 398/2005). Em 2006, é aprovado o primeiro Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação do Sinaes, estabelecendo as seguintes categorias de avaliação e seus respectivos pesos: 1) Organização didático-pedagógica (40%); 2) Corpo docente, corpo discente e corpo técnico-administrativo (35%); e 3) Instalações físicas (25%) (Portaria 563/2006). A publicação dos instrumentos materializa a utilização da avaliação *in loco* para fins de regulação do sistema.

Em relação ao Enade, o período é marcado pela definição e aprovação pela Conaes das áreas a serem avaliadas anualmente e pela elaboração e divulgação das diretrizes de cada área pelo CNE. Como a lei oferece a possibilidade de avaliação dos estudantes por meio de amostras, opta-se pelo procedimento amostral, tanto para seleção de ingressantes, quanto de concluintes. Opta-se também pela aplicação trienal do exame, ou seja, o grupo de áreas avaliadas em 2004, só volta a ser avaliada em 2007, e assim sucessivamente. Uma série de portarias e manuais é publicada a cada ano para informar os procedimentos adotados para a realização do exame, tais como calendário, regras de seleção da amostra, processos de inscrição dos estudantes, pedidos de dispensa, formas de regularização junto ao exame para alunos faltantes, dentre outras. São instituídas, nesse período, as Comissões Assessoras de Área e a Comissão Assessora de Avaliação da Formação Geral das áreas selecionadas para o Enade, responsáveis por definir as competências, conhecimentos, saberes e habilidades a serem avaliados e todas as especificações necessárias à elaboração da prova.

Tanto a elaboração quanto a aplicação das provas foi feita por pessoas jurídicas de direito público ou privado, contratadas pelo INEP sob a égide da Lei nº 8.666, de 21/6/1993, a partir das especificações definidas pelas Comissões Assessoras. As provas eram compostas de 50 questões, sendo 10 de formação geral (8 de múltipla escolha e 2 discursivas) e 40 de conhecimentos específicos (35 de múltipla escolha e 5 discursivas). As provas eram ainda acompanhadas de um questionário para levantar as condições socioeconômicas dos estudantes participantes do Enade.

Inicialmente, os resultados do Enade foram divulgados por curso, por meio de um único indicador, denominado Conceito Enade, que atribuía uma nota para cada curso, numa escala de 1 a 5, em que 1 representava o menor desempenho e 5 o maior. Em 2006, no entanto, os

resultados do Enade foram utilizados para a construção de um novo indicador, o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD), que tinha como objetivo observar o valor agregado pelo curso ao conhecimento dos estudantes, entre o seu ingresso e a sua conclusão. Essa mudança, ainda no primeiro ciclo avaliativo, é apresentada pelo INEP como um aprimoramento na avaliação dos cursos, já que permitiria obter uma medida que isolasse o legado educacional dos estudantes, ou seja, as diferenças existentes no perfil socioeconômico do estudante ingressante. Seus resultados também foram divulgados numa escala de 1 a 5, sendo 5 o melhor desempenho.

Em termos de usos, os resultados das avaliações estavam vinculados ainda à política de financiamento da Educação Superior, já que desde 2001, o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), vinculava a concessão de financiamento a estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos a uma avaliação positiva desses cursos nos processos conduzidos pelo MEC (Lei 10.260/2001). Assim, os resultados da nova política de avaliação, naturalmente, já nascem vinculados ao FIES. Em 2005, esse escopo é ampliado, com a instituição do Programa Universidade para Todos (Prouni) (Lei 11.096/2005). O Prouni institui a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de instituições de educação superior privadas, com ou sem fins lucrativos, em troca de isenções fiscais no período de vigência da adesão ao Programa. Para tal, além dos critérios determinados para a seleção dos estudantes, a adesão das instituições fica condicionada ao seu desempenho no Sinaes. Se os resultados do Sinaes já estavam fortemente vinculados às políticas regulatórias, o seu uso pelas políticas de financiamento fortalece a função da política de dar respostas ao Estado para operacionalização das políticas de educação superior como um todo.

Em termos de subsistema político, como estabelecido pelo ACF, ao fim do primeiro ciclo avaliativo, o subsistema de avaliação está relacionado diretamente aos subsistemas de regulação e de financiamento da educação superior. A Figura 7 ilustra essa relação.

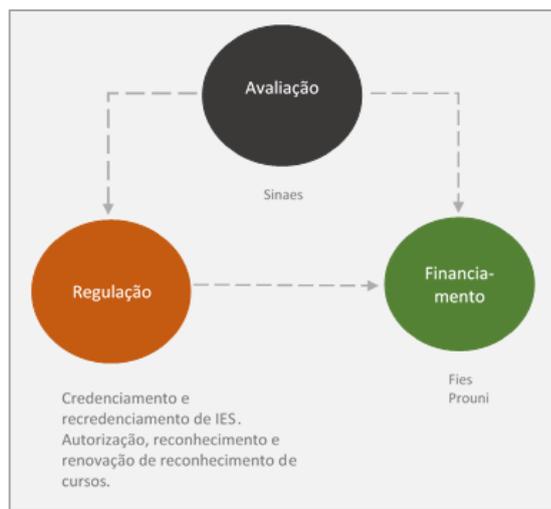


Figura 7. Relacionamento entre os subsistemas de avaliação, regulação e financiamento da educação superior no Brasil.

Fonte: Elaboração própria

A política de avaliação representada pelo Sinaes oferece resultados que norteiam as políticas regulatórias e em conjunto com essas, fornecem subsídios para as políticas de financiamento. É a atuação desse conjunto interrelacionado de políticas que deve permitir a expansão do sistema de educação superior.

Em 2006, o Decreto 5.773, de 9 de maio de 2006, é publicado pelo MEC, revogando o Decreto 3.860, de 9 de julho de 2001, instituído ainda no período FHC. O Decreto 5.773/2006 torna-se um marco na execução da política de avaliação, pois estabelece a relação entre as funções de regulação, supervisão e avaliação do Estado brasileiro, que nortearão a implementação do Sinaes no período seguinte. Ele se torna conhecido pelo nome de decreto-ponte e, passará por diversas modificações, até ser revogado em 2017.

4.2.3. 2007 a 2009 – O segundo ciclo avaliativo: mudando as regras do jogo

Esta fase compreende os três anos que conformam o segundo ciclo avaliativo do Sinaes e é marcada pela reeleição do presidente Lula e pela manutenção tanto do Ministro da Educação (Fernando Haddad), quanto do presidente do INEP (Reynaldo Fernandes), durante todo o período. Assim como no ciclo anterior, o processo de implementação do Sinaes precisa lidar com o desafio da expansão constante do sistema, aumentando o número de instituições, cursos e matrículas na educação superior, tanto no setor privado, como no setor público.

Em 2007, é instituído o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), com o objetivo de “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento

da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”. Com uma adesão total das universidades existentes, o programa incentivou a oferta de vagas em cursos de graduação presenciais, contribuindo para o aumento no número de cursos e matrículas no setor público (ver Tabela 17).

A grande mudança que ocorre na política de avaliação, no entanto, se dá com a instituição dos indicadores de qualidade da educação superior: o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC)⁹, em 2008. Embora seja uma mudança nos instrumentos da política, esta mudança representa um ponto de inflexão no Sinaes, quando a comunidade acadêmica aponta que a política retorna ao modelo de avaliação que pretendia superar (Barreyro & Rothen, 2008; Giolo, 2008; Lehfeld *et al.*, 2010; Limana, 2008; Polidori, 2009). Tanto o CPC quanto o IGC são indicadores estatísticos, calculados a partir dos resultados do Enade e de outros dados disponíveis nas bases de dados do INEP e da Capes, sem a necessidade de visitas *in loco* aos cursos e instituições para a realização do seu cálculo.

Ao fim de 2008, o presidente do INEP foi convidado a prestar esclarecimentos sobre os indicadores no Seminário “Sistema de Avaliação do Ensino Superior”, organizado pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados e defendeu a mudança feita, concordando que melhorias poderiam ser implementadas.

Em 2009, uma primeira mudança é feita nos pesos dos componentes do CPC, para o cálculo do indicador referente ao ano de 2008. Assim, o percentual de professores mestres passa a ser considerado e os pesos são redistribuídos, conforme Tabela 10.

Tabela 10

Distribuição dos pesos por componente do CPC - 2007 e 2008

Componente	2007	2008
Enade	40%	30%
IDD	30%	30%
Instalações e Infraestrutura	3%	5%
Recursos didático-pedagógicos	8%	5%
Percentual de professores doutores	12%	20%
Percentual de professores mestres	0%	5%
Percentual de professores em regime de tempo parcial ou integral	7%	5%

Fonte: Adaptado das Notas Técnicas de Cálculo do CPC (INEP, 2007, 2008).

⁹ A noção de conceito preliminar foi prevista na Portaria Normativa nº 40, de 12/12/2007 (revogada) e sua aplicação em processos de renovação de reconhecimento foi regulamentada pela Portaria Normativa nº 4, de 5 de agosto de 2008. O IGC foi instituído pela Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008.

Nota-se que as maiores mudanças foram no peso atribuído ao Enade, que sofreu uma redução de 40% para 30%, e ao percentual de professores doutores, que subiu de 12% para 20%, balanceado pela inclusão do percentual de professores mestres, com um peso de 5%.

Do ponto de vista dos usos dos CPC e do IGC, além de subsidiar a política regulatória, eles serviram ainda para instrumentalizar a função de supervisão do MEC, prevista no já citado decreto nº 5.773/2006. Neste período, procedimentos de supervisão foram aplicados a cursos das áreas de Direito, Medicina e Pedagogia, que obtiveram CPC insatisfatório (1 ou 2). Entre 2008 e 2009, cursos dessas áreas receberam visitas *in loco*, assinaram protocolos de compromisso e sofreram medidas cautelares, como a suspensão de novos vestibulares ou o corte no número de vagas oferecidas (Barreyro & Rothen, 2014). Medidas cautelares (suspensão das possibilidades de criação de cursos novos e de vagas) também foram aplicadas a instituições que apresentaram situação irregular na titulação mínima do corpo docente em relação ao exigido para universidades e centros universitários e/ou IGC inferior a 3 (BRASIL, 2009).

No que se refere à avaliação externa dos cursos, ainda em 2008, um novo instrumento para reconhecimento dos cursos de graduação (licenciatura e bacharelado), presenciais e a distância, foi apresentado pelo INEP (Portaria 1.081/2008), em substituição ao instrumento apresentado em 2006. A novidade foi a criação de um instrumento específico para a avaliação dos cursos de Direito, marcando o início da diferenciação da avaliação para algumas áreas.

Em relação ao Enade, em 2008, uma mudança é feita no cálculo do Conceito Enade, que passa a computar apenas a nota dos estudantes concluintes. O exame, no entanto, continua sendo realizado de maneira amostral e aplicado a ingressantes, cuja nota é necessária ao cálculo do IDD.

Nesta fase, quatro propostas de alterações à Lei do Sinaes são apresentadas no Congresso Nacional, por meio de projetos de lei. As alterações propostas (trechos destacados em azul) referem-se ao Enade e às penalidades aplicadas aos cursos considerados insatisfatórios, conforme detalhado na Tabela 11.

Tabela 11

Projetos de Lei que propõem alterações no Sinaes – 2007 a 2009

PL	Autor	Situação em 11/06/2019	Proposto
PL 585/2007	Gilvam Borges MDB	Arquivada	Art. 10. Os resultados considerados insatisfatórios ensejarão a aplicação das seguintes penalidades: I – suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação, por, no mínimo, um ano;
PL 2741/2008	Dr. Ubiali PSB	Tramitando em Conjunto	Art. 5º [...] § 2º O ENADE será anualmente aplicado a todos os alunos de todos os cursos de graduação, ao final do último ano de curso.

PL 435/2008	Wellington Salgado MDB	Arquivada	Art. 5º [...] § 5º O ENADE é componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, devendo ser registrados no histórico escolar do estudante: [...] III - o conceito por ele obtido, independentemente do caráter compulsório ou voluntário da inscrição no exame.
PL 85/2008	Marconi Perillo PSDB	Arquivada	Art. 5º [...] § 3º A periodicidade máxima de aplicação do ENADE aos estudantes de cada curso de graduação é anual. Art. 10..... III – a indicação de prazos, nunca superiores a um ano , e metas para o cumprimento de ações, expressamente definidas, e a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes;

Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao Enade, os PL 2741/2008 e 435/2008, dos deputados Dr. Ubiali/PSB e Wellington Salgado/PSDB, preveem a aplicação anual do exame a todos os cursos, e um deles propõe o registro da nota obtida pelo estudante em seu histórico escolar. Alega-se na exposição de motivos a falta de compromisso do estudante com a realização do Enade, resultando em prejuízos apenas para a instituição avaliada. No que se refere às penalidades, os PL 585/2007 e 85/2008, dos deputados Gilvam Borges/MDB e Marconi Perillo/PSDB, respectivamente, sugerem a imposição de prazos tanto para a suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação (no mínimo um ano), quanto para o cumprimento das ações saneadoras das irregularidades apontadas no processo de supervisão (até um ano). Até 2021, três projetos encontravam-se arquivados e um tramitando em conjunto com outro PL.

4.2.4. 2010 a 2012 – O terceiro ciclo avaliativo: consolidando regras e revisando os instrumentos

O período de 2010 a 2012 contempla o último ano do governo Lula e o início do governo da presidente Dilma Rousseff, em 2011. Neste período, ocorre em 2012, a troca do comando do MEC, com a saída de Fernando Haddad e a entrada de Aloízio Mercadante. O período é marcado ainda por trocas na presidência do INEP, que após a saída de Reynaldo Fernandes, é chefiado por Joaquim José Soares Neto, em 2010; por Malvina Tuttman, em 2011; e por Luiz Claudio Costa, em 2012, tendo este último sido secretário da SESu nos dois anos anteriores.

Em 2010, ocorre a republicação da Portaria Normativa nº 40/2007, trazendo modificações no processo avaliativo. Antes de indicar as mudanças feitas, cabe destacar que a Portaria 40, em sua versão de 2010, torna-se um marco regulamentador da tramitação dos processos de regulação, supervisão e avaliação de instituições e cursos, por meio do sistema e-MEC, ao consolidar num único documento as práticas até então implementadas, conferir uma

lógica e uma linguagem comum aos diversos atores envolvidos e esclarecer as responsabilidades de cada um no processo. A implementação do sistema e-MEC é também um marco na busca pela organização e consolidação de uma base de dados da educação superior. Em termos de volume, da versão de 2007 para a versão de 2010, o documento passa de 13 para 44 páginas. Na nova versão ocorre a padronização da denominação “indicadores de qualidade da educação superior” para se referir ao CPC, IGC e resultados do Enade e “conceitos de avaliação” para se referir ao Conceito de Curso (CC) e Conceito de Instituição (CI), decorrentes das visitas *in loco*. Confirma-se também a noção de que os valores de 3 a 5 na escala de cinco níveis dos indicadores e conceitos indicam qualidade satisfatória e que podem ser utilizados nos processos regulatórios para dispensar a realização de visitas *in loco* aos cursos.

Em relação ao Enade, a portaria estabelece as áreas a serem avaliadas a cada ano do ciclo trienal, tomando como base a experiência dos ciclos anteriores. Uma grande mudança ocorre na seleção dos estudantes concluintes, que deixa de ser amostral e passa a ser aplicada a todos os estudantes concluintes de cada curso. A portaria determina ainda que os ingressantes passem a fazer apenas a prova de formação geral, podendo ser dispensados, caso tenham participado do Enem. Para isso, determina-se que a prova de formação geral deve ser elaborada com base na matriz referência do Enem. A partir de 2011, no entanto, a prova do Enade deixa de ser aplicada aos ingressantes e passa-se a utilizar os resultados do Enem para o cálculo do IDD, um dos componentes do CPC. Dessa forma, para o cálculo do IDD 2011, as notas do Enem de 2009 e 2010 são utilizadas em substituição às notas dos ingressantes antes obtidas por meio do Enade.

No que se refere à avaliação externa, em 2010, o INEP publica um novo instrumento de avaliação *in loco* para autorização de cursos de bacharelado e licenciatura e um instrumento para renovação de reconhecimentos de cursos. Além disso, publica três instrumentos específicos para autorização de cursos de Medicina, Direito e tecnólogos e três instrumentos específicos para fins de reconhecimento de cursos de Medicina, Pedagogia e tecnólogos. Ainda nesse mesmo ciclo, em 2012, todos os instrumentos anteriores (de 2008 a 2010) são consolidados em um único instrumento, destinado aos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de todos os cursos de graduação (bacharelado, licenciaturas e tecnólogos), presenciais e a distância, e englobando características específicas aos cursos de Direito e Medicina.

Em 2011, o MEC cria a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), que assume parte das competências da SESu e da Setec, unificando numa única

diretoria a responsabilidade pela formulação e operacionalização das políticas regulatórias e de supervisão (Decreto 7.480/2011). Apesar da criação da Seres, em 2012, o Executivo encaminha ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 4.372/2012, propondo a criação de uma nova autarquia, o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES). A nova autarquia teria como finalidade “supervisionar e avaliar instituições de educação superior e cursos de educação superior no sistema federal de ensino, e certificar entidades beneficentes atuantes na área de educação superior e básica”. Para isso, assumiria as atribuições da recém-criada Seres e a responsabilidade do INEP pela avaliação *in loco* de instituições e cursos de educação superior, deixando ao INEP a responsabilidade pela realização do Enade e pelo cálculo dos indicadores de qualidade. Na exposição de motivos, assinada pelo então Ministro da Educação, Aloizio Mercadante, pela então Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, Miriam Aparecida Belchior, e pelo então Ministro da Fazenda, Guido Mantega, a principal justificativa seria a necessidade de aumentar a capacidade operacional do MEC para o efetivo exercício das atribuições legais de avaliação, regulação e supervisão da educação superior, de modo a viabilizar a política de expansão do sistema, representada inclusive no PNE. Os autores argumentam que sem essa ampliação, a realização de tais funções pelo MEC ficaria inviabilizada.¹⁰ A proposta de criação do INSAES levanta preocupações na comunidade acadêmica, por conta da atribuição das funções de avaliação e regulação a uma mesma instituição, o que poderia reduzir a função avaliativa às exigências da política regulatória (Peixoto, 2015; Verhine, 2015).

Em 2012, o INEP promove a segunda mudança nos pesos dos componentes do CPC, após discussões com a Seres, Conaes e representantes de IES públicas e privadas (INEP, 2012). Mais uma vez, reduz-se o peso atribuído ao Enade e aumenta-se o peso do IDD. Além disso, aumenta-se os pesos das condições de oferta dos cursos, enquanto os pesos das características dos docentes são redistribuídos, com uma redução do peso do percentual de doutores e um aumento do peso do percentual de mestres, conforme Tabela 12.

Tabela 12

Distribuição dos pesos por componente do CPC – 2007, 2008 e 2012

Componente	2007	2008	2012
Enade	40%	30%	20%

¹⁰ O PL enfrenta um longo trâmite na Câmara dos Deputados, passando pela Comissão de Educação, pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que em 2015, sob a relatoria do Deputado Alessandro Molon (PT-RJ), vota pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa. Depois disso, com o fim da legislatura, é retomado em 2019 e, em junho de 2020, encontrava-se na CCJC, sob a relatoria da Deputada Chris Tonietto (PSL-RJ).

IDD	30%	30%	35%
Instalações e Infraestrutura	3%	5%	7,5%
Recursos didático-pedagógicos	8%	5%	7,5%
Percentual de professores doutores	12%	20%	15%
Percentual de professores mestres	0%	5%	7,5%
Percentual de professores em regime de tempo parcial ou integral	7%	5%	7,5%

Fonte: Adaptado das Notas Técnicas de Cálculo do CPC (INEP, 2007, 2008, 2012).

A alteração nos pesos dos componentes do CPC, embora possa ser vista como uma mudança de menor porte, pode gerar um grande impacto nos cursos, especialmente das instituições privadas. Isso ocorre porque qualquer aumento na nota final do CPC, que leve a um resultado igual ou maior a 3, impacta a definição das visitas *in loco*, a aplicação de medidas de supervisão e a habilitação a programas de financiamento, como Prouni e Fies, dos quais depende a sobrevivência de alguns cursos.

Por fim, em 2012, é instituída a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Conhecida como a Lei das Cotas, determina que as instituições federais de educação superior vinculadas ao MEC devem destinar pelo menos 50% de suas vagas para estudantes que cursaram todo o ensino médio em escolas públicas, e que 50% dessas vagas sejam reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a um salário-mínimo e meio *per capita*. Determina ainda que tais vagas sejam destinadas a estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas, pelo menos, na mesma proporção existente no estado onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Lei 12.711/2012).

Nesta fase, três projetos de lei para alteração da Lei do Sinaes são apresentados no Congresso Nacional, conforme detalhado na Tabela 13.

Tabela 13

Projetos de Lei que propõem alterações no Sinaes – 2010 a 2012

PL	Autor	Situação em 11/06/2019	Proposto
PL 7134/2010	Átila Lira PSB	Tramitando em Conjunto	Art. 2º § 2º Os resultados do processo de avaliação referido no §1º, que se constituirão em referência para os processos de regulação e supervisão da educação superior, serão fundamentados, quanto à titulação e ao regime de trabalho do corpo docente, em critérios cujo grau de exigência seja: I - para as universidades, no máximo o que estabelecem os incisos II e III do art. 52 da Lei n.º 9.394, de 1996, consideradas as especificidades da área de conhecimento dos cursos oferecidos; II – para as demais instituições de educação superior, uma proporção do máximo referido no inciso I, compatível com o tipo de instituição e as características da área do conhecimento dos cursos oferecidos.

PL 3233/2012	Bonifácio de Andrada PSDB	Retirado pelo Autor	Art. 3º. A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, considerando as diferentes dimensões institucionais e os resultados da prática profissional dos formandos de cada curso e, ainda, obrigatoriamente, as seguintes: IV – a comunicação com a sociedade, inclusive verificando os resultados dos cursos através da identificação do trabalho e da contribuição profissional dos formandos”. [...] § 4º A avaliação dos resultados de cada curso superior será medida pela eficiência dos respectivos formandos através de levantamento especial que será disciplinado na forma regulamentar com a comprovação dos resultados práticos daqueles à sociedade, procedimento este sob a sigla IRPF (Identificação do Resultado Profissional da Faculdade).
PL 3706/2012	Bonifácio de Andrada PSDB	Tramitando em Conjunto	Art. 3º. A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, considerando as diferentes dimensões institucionais e os resultados da prática profissional dos formandos ou diplomados de cada curso e, ainda, obrigatoriamente, as seguintes: IV – a comunicação com a sociedade, inclusive verificando os resultados dos cursos através da identificação do trabalho e da contribuição profissional dos respectivos formandos ou egressos. [...] § 4º A avaliação dos resultados de cada curso superior será medida pela eficiência dos respectivos egressos ou diplomados através de levantamento especial que será disciplinado na forma regulamentar com a comprovação dos resultados da prática profissional daqueles à sociedade, procedimento este sob a sigla IRPF (Identificação do Resultado Profissional da Faculdade).

Fonte: Elaboração própria.

O PL 7.134/2010, proposto pelo deputado Átila Lira/PSB, propõe uma alteração no artigo 2º da lei, de modo a diferenciar as exigências de titulação do corpo docente no processo avaliativo, entre universidades e demais instituições, de acordo com a sua organização acadêmica. Os dois PL propostos, em 2012, pelo deputado Bonifácio de Andrada/PSDB propõem alterações no artigo 3º, indicando que a avaliação das instituições e cursos devem levar em consideração os resultados da prática profissional dos seus egressos para a sociedade. Para isso, propõe a criação de uma Identificação do Resultado Profissional da Faculdade (IRPF), a ser regulamentado. Até janeiro de 2022, um PL havia sido retirado pelo autor e os outros dois estavam tramitando em conjunto a outros projetos relacionados.

4.2.5. 2013 a 2015 – O quarto ciclo avaliativo: ainda revisando instrumentos

Esta fase compreende o quarto ciclo avaliativo do Sinaes e o último a ser considerado no escopo deste trabalho. O período é marcado pela reeleição da presidente Dilma Rousseff em 2015 e por toda a instabilidade que antecede o seu processo de impedimento em 2016. Com

cinco diferentes ministros à frente do MEC, o período se inicia sob a gestão do Ministro Aloísio Mercadante, seguido por José Henrique Paim (03/02/2014 a 01/01/2015), Cid Gomes (01/01/2015 a 18/03/2015), Luis Claudio Costa, como interino (18/03/2015 a 06/04/2015), Renato Janine Ribeiro (06/04/2015 a 01/10/2015), e o retorno de Mercadante ao comando da pasta, que fica no cargo até o afastamento da presidente Dilma, em 12 de maio de 2016. A presidência do INEP passa por uma troca, com a saída de Luiz Claudio Costa em 2014 e a entrada de José Francisco Soares (12/02/2014 a 15/03/2016).

Em 2013, ocorre a reformulação do questionário socioeconômico aplicado aos estudantes participantes do Enade. Cabe lembrar que o questionário é a fonte de dados para o cálculo dos componentes referentes à infraestrutura e à organização didático-pedagógica no cálculo do CPC. O cálculo, porém, utilizava apenas duas perguntas do referido questionário. Assim, em 2013, o INEP convida um grupo de mais de vinte especialistas para produzir um questionário que fornecesse insumos mais adequados ao cálculo do indicador (INEP 2013). A nova versão foi aplicada no Enade 2013 e seus resultados passaram a ser utilizados para o cálculo do CPC, ampliando o número de itens utilizados de dois para 42. A análise dos itens e repostas dos estudantes também resultou na criação de um novo componente para o cálculo do CPC, a nota referente às oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional. Com isso, os pesos foram mais uma vez modificados para incorporar o novo componente, conforme Tabela 14.

Tabela 14

Distribuição dos pesos por componente do CPC – 2007, 2008, 2012 e 2013

Componente	2007	2008	2012	2013
Enade	40%	30%	20%	20%
IDD	30%	30%	35%	35%
Instalações e Infraestrutura	3%	5%	7,5%	5%
Recursos didático-pedagógicos	8%	5%	7,5%	7,5%
Oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional	-	-	-	2,5%
Percentual de professores doutores	12%	20%	15%	15%
Percentual de professores mestres	0%	5%	7,5%	7,5%
Percentual de professores em regime de tempo parcial ou integral	7%	5%	7,5%	7,5%

Fonte: Adaptado das Notas Técnicas de Cálculo do CPC (INEP, 2007, 2008, 2012, 2013).

Em 2015, ocorre a segunda alteração no cálculo do IDD, referente ao indicador publicado em 2014. Com a alteração feita em 2011, o IDD passou a considerar os resultados dos alunos ingressantes no Enem, e a fazer uma estimação por meio das médias das medidas de desempenho dos ingressantes e dos concluintes. Essa metodologia sofreu críticas da comunidade acadêmica, mas somente em 2015, o INEP anunciou sua alteração. A mudança

consistiu na utilização das notas do Enem dos próprios estudantes concluintes do Enade, o que só foi possível devido ao intervalo de tempo disponível para encontrar os alunos concluintes nas bases de dados do Enem, por meio do CPF (só exigido a partir de 2009).

Em relação à avaliação externa, em 2014, o INEP publica um novo instrumento de avaliação institucional (INEP, 2014), para fins de credenciamento, recredenciamento e transformação da organização acadêmica, de faculdade para centro universitário e de centro universitário para universidade. Para isso, foi instituída uma comissão para revisão dos instrumentos de avaliação institucional, composta por representantes de instituições públicas e privadas, do INEP, da Seres, da Conaes e do CNE.

O novo instrumento reorganiza as dez dimensões de avaliação exigidas pelo Sinaes em torno de cinco eixos: Planejamento e Avaliação Institucional, Desenvolvimento Institucional, Políticas Acadêmicas, Políticas de Gestão e Infraestrutura Física. Além disso, institui a necessidade de entrega de um novo documento, o Relato Institucional, contendo um relato avaliativo do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), uma síntese histórica dos resultados dos processos avaliativos internos e externos da IES e do planejamento de ações acadêmico-administrativas decorrentes dos resultados das avaliações.

A inovação é uma tentativa de dar importância ao caráter formativo da avaliação defendido pelo Sinaes, explorando o trabalho das Comissões Próprias de Avaliação. De acordo com o instrumento, no Relato Institucional, “a instituição deve evidenciar a interação entre os resultados do conjunto das avaliações em seu planejamento institucional e suas atividades acadêmicas, de forma a demonstrar as melhorias da IES” (INEP, 2014, p. 2).

Ainda em 2014, após um atraso de quase quatro anos de tramitação no Congresso Nacional, é publicado o Plano Nacional de Educação, para o período 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014). Das vinte metas estabelecidas para a educação no PNE 2014, duas são diretamente relacionadas à Educação Superior. A meta 12 estabelece a necessidade de aumentar a taxa bruta de matrículas para 50% e a taxa líquida para 33% da população entre 18 e 24 anos e expandir a proporção de novas matrículas no setor público para no mínimo 40%.

A meta 13 propõe aumentar a proporção de professores mestres e doutores para 75%, com pelo menos 35% de doutores (Lei nº 13.005/2014). O PNE 2014 reafirma assim a necessidade de expansão do sistema em termos de matrículas e a compreensão de que os quadros de mestres e doutores das instituições de educação superior deveriam aumentar.

Nesta fase, oito projetos de lei para alteração da Lei do Sinaes são apresentados no Congresso Nacional, conforme detalhado na Tabela 15.

Tabela 15

Projetos de Lei que propõem alterações no Sinaes – 2013 a 2015

PL	Autor	Situação em 11/06/2019	Proposto
PL 5151/2013	Major Fábio DEM	Tramitando em Conjunto	Art. 10. Os resultados considerados insatisfatórios implicarão a imediata suspensão do processo seletivo para admissão de novos alunos para os cursos assim avaliados, durante a vigência de protocolo de compromisso, a ser obrigatoriamente firmado entre a instituição de educação superior e o Ministério da Educação, que deverá conter: ... Art. 2º Revoga-se o inciso I do § 2º do art. 10 da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.
PL 5277/2013	Domingos Dutra PT	Arquivada	Art. 5º § 5º O ENADE será aplicado anualmente, ao final do último ano de curso, a todos os alunos de todos os cursos de graduação, sendo a situação regular dos estudantes formandos, com relação a essa obrigação, componente curricular obrigatório e a nota de aprovação no ENADE, inscrita no histórico escolar dos estudantes, requisito indispensável à obtenção do diploma, conforme estabelecido em regulamento. Art. 10. Os resultados considerados insatisfatórios ensejarão a imediata suspensão de processos seletivos para admissão de novos alunos nos cursos de graduação correspondentes e a celebração de protocolo de compromisso, a ser firmado entre a instituição de educação superior ofertante e o Ministério da Educação, que deverá conter:(NR)” Suprima-se o inciso I do § 2º do Art. 10 da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.
PL 7615/2014	Nelson Marquezelli PTB	Tramitando em Conjunto	Art.5º §5º O ENADE é componente curricular obrigatório dos cursos de graduação a todos os alunos matriculados, quer seja em instituição de ensino público ou privado, atestada pela sua efetiva participação, e a nota de aprovação individual será inscrita no histórico escolar dos estudantes, passando a ser requisito indispensável à obtenção do diploma.
PL 7217/2014	Flávia Morais PDT	Tramitando em Conjunto	Art. 5º § 2o O ENADE será aplicado anualmente aos alunos do último ano de todos os cursos de graduação. § 5o O ENADE é componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, sendo o resultado obtido pelo estudante inscrito em seu histórico escolar. Art. 2º Revogam-se o § 3º do art. 5º e o inciso V do art. 6º da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.
PL 7281/2014	Dr. Rosinha, Rogério Carvalho, Nazareno Fonteles, Bohn Gass e Henrique Fontana PT	Tramitando em Conjunto	Art. 5º § 3o A periodicidade máxima de aplicação do ENADE aos estudantes de cada curso de graduação será trienal e, no caso dos cursos de Medicina atenderá o disposto no artigo 9º da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, ou da legislação superveniente.
PL 2806/2015	Carlos Sampaio PSDB	Tramitando em Conjunto	Art. 5º § 5o O ENADE é componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, devendo constar no histórico escolar de todos os estudantes, a nota obtida no exame, ou, quando for o caso, a dispensa oficial pelo Ministério da Educação, na forma estabelecida em regulamento.

PL 2483/2015	Veneziano Vital do Rêgo PMDB	Arquivada	Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes: XI – a pontuação no Ranking Nacional Esportivo das Instituições de Ensino Superior Brasileiras.
PL 3421/2015	Vinicius Carvalho PRB	Tramitando em Conjunto	Art.5º.... § 12 É vedado às instituições de educação superior negar a participação em colação de grau, bem como a expedição do diploma a aluno cujo histórico escolar não tenha atestado participação no ENADE.

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que seis dos oito projetos apresentados sugerem alterações ao artigo 5º da Lei, que trata do Enade, seja propondo a sua realização anual para os concluintes de todas as áreas, seja tornando obrigatório o registro da nota obtida pelo estudante no exame em seu histórico escolar. Apenas um projeto propõe a flexibilização da obrigatoriedade de estar regularizado junto ao Enade para colação de grau ou expedição de diploma do estudante. Além desses, um projeto propõe maior rigor na penalidade aplicada aos cursos com resultado insatisfatório, com a imediata suspensão do processo seletivo para admissão de novos alunos para os cursos assim avaliados e um projeto propõe a inclusão de mais uma dimensão na avaliação institucional, considerando, além das dez existentes, a pontuação no “Ranking Esportivo das Instituições de Ensino Superior Brasileiras”, a ser desenvolvido. Assim como todos os projetos apresentados desde a publicação do Sinaes, nenhuma das propostas foi aprovada até o término do ano de 2021.

4.3. Consolidação dos resultados

O objetivo deste capítulo foi identificar as mudanças ocorridas durante a trajetória da política de avaliação da educação superior, no período considerado, bem como as tentativas de alterações que não conseguiram se concretizar. Esse esforço tem como objetivo observar a dinâmica institucional, já que esta tese propõe que os processos de aprendizado podem ser capturados não apenas pelas mudanças, mas também pelo que permanece inalterado. Nesta seção, serão feitas ainda algumas consolidações, de modo a orientar as análises e discussões feitas nos capítulos seguintes. A primeira delas consiste numa classificação das principais mudanças ocorridas, em duas dimensões: mudanças nos arranjos institucionais ligados à política e mudanças nos instrumentos da política. Em seguida, os projetos de lei que tentaram alterar a Lei do Sinaes são reorganizados em torno do teor dos conteúdos apresentados.

4.3.1. Mudanças nos arranjos institucionais

Observa-se que a criação dos principais arranjos institucionais necessários à implementação da política de avaliação da educação superior, além dos já existentes, ocorre no primeiro ciclo avaliativo. No período de 2003 a 2006, as instâncias previstas na MPV 127/2003 e na Lei do Sinaes e outras, cuja necessidade se evidencia ao longo da implementação, são operacionalizadas, conforme listado a seguir:

2003

Criação das Comissões Próprias de Avaliação (CPA).

Criação da Comissão Nacional de Orientação da Avaliação (CONAV) e da Comissão Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (CONAPES).

2004

Criação da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) e extinção da CONAV e CONAPES.

Criação das Comissões Assessoras do Enade.

Criação do Banco Único de Avaliadores da Educação Superior

2006

Criação do Banco de Avaliadores do Sinaes (BASis) em substituição ao Banco Único criado no ano anterior.

Criação da Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA).

2011

Criação da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres).

Vale ressaltar que a implementação da política se serviu fortemente da estrutura já implementada do INEP e do CNE. A criação da Seres em 2011, embora seja uma instância institucional do subsistema regulatório, está diretamente ligada ao subsistema de avaliação, pois é a instância que mais diretamente utiliza e cujas atividades dependem dos resultados da política de avaliação. A proposta de criação do INSAES, apresentada ao Congresso Nacional em 2012, reflete essa tentativa de concentração das atividades de avaliação e regulação num único órgão.

Outros arranjos provisórios surgiram ao longo dessa trajetória, como grupos de trabalho para tratar de questões específicas relacionadas à política, por isso, o levantamento feito não se pretende exaustivo.

4.3.2. Mudanças nos instrumentos da política

No que se refere às mudanças nos instrumentos da políticas, elas foram divididas conforme segue.

Enade

2005 – Cálculo e divulgação do Conceito Enade 2004. O exame é aplicado de maneira amostral a estudantes ingressantes e concluintes.

2008 – Cálculo do Conceito Enade passa a computar apenas a nota dos concluintes.

2010 – O Enade passa a ser aplicado a todos os concluintes. Os ingressantes passam a fazer apenas a prova de formação geral.

2011 – O Enade deixa de ser aplicado aos ingressantes.

2013 – Reformulação do questionário socioeconômico aplicado aos participantes do Enade.

IDD

2006 – Cálculo e divulgação do IDD 2005.

2012 – 1ª mudança no cálculo do IDD, considerando as notas dos ingressantes no Enem.

2015 – 2ª mudança no cálculo do IDD, considerando as notas dos próprios concluintes no Enem.

CPC e IGC

2008 – Instituição e cálculo dos indicadores de qualidade da educação superior (CPC e IGC) para o ano de 2007.

2009 – 1ª mudança nos pesos dos componentes do CPC.

2012 – 2ª mudança nos pesos dos componentes do CPC.

2013 – 3ª mudança nos pesos dos componentes do CPC.

Instrumentos de avaliação externa de instituições e cursos

2005 – Criação dos primeiros instrumentos de avaliação externa de instituições e de cursos de graduação.

2008 – Novo instrumento de avaliação externa dos cursos de graduação (reconhecimento).

2010 – Novos instrumentos de avaliação externa dos cursos de graduação (autorização e renovação de reconhecimento).

2012 – Consolidação de todos os instrumentos de avaliação de cursos em um único instrumento.

2014 - Novo instrumento de avaliação institucional externa.

Observa-se que todos os instrumentos passaram por mudanças ao longo de sua implementação. Cada mudança foi apresentada como um aperfeiçoamento dos processos, técnicas e/ou metodologias utilizadas para operacionalizar a política, mas foram também resultado de disputas em torno da interpretação das regras definidas pelo Sinaes, o que será discutido nos capítulos seguintes.

4.3.3. Tentativas de mudanças não concretizadas

As tentativas de mudança foram identificadas por meio dos quinze projetos de lei que propuseram alterações ao Sinaes, no período de 2007 a 2015 (não foram encontrados PL no período de 2004 a 2006). A maior parte das proposições (12) foi apresentada pela Câmara dos Deputados (80%), sendo apenas três originadas no Senado Federal (20%). As propostas foram feitas por parlamentares de nove diferentes partidos, sendo a maior parte do PSDB (4), seguido de PT e MDB (2 cada) e DEM, PDT, PMDB, PRB e PTB (1 cada).

Como o teor de cada um dos projetos de lei já foi apresentado ao longo deste capítulo, essa consolidação final teve como objetivo apenas identificar as propostas em torno dos artigos da Lei aos quais se desejava implementar modificações. Para isso, as sugestões de alterações foram agrupadas por artigo na Tabela 16.

Tabela 16

Quantidade de PL que propõem alterações no Sinaes por artigo – 2013 a 2015

Artigos com sugestão de alteração	Quant.	%
5º - Avaliação do desempenho dos estudantes - Enade	9	50%
10º - Dos resultados insatisfatórios	4	22%
3º - Avaliação das IES	3	17%
2º - O que o Sinaes deverá assegurar	1	6%
6º - Instituição da Conaes	1	6%
Total Geral	17*	100%

Fonte: Elaboração própria.

* O total é superior a 15, porque os PL que propõem alterações em mais de um artigo foram contabilizados mais de uma vez.

Observa-se que metade das propostas de alteração refere-se ao Enade. Destas, nota-se ao longo do tempo a tentativa de redução da periodicidade do exame, de trienal para anual e de sua ampliação para todos os cursos. Apesar das críticas sofridas pelo Enade na comunidade

acadêmica (Dias Sobrinho, 2008; Verhine *et al.*, 2006), nenhuma das propostas propõe a sua extinção, pelo contrário, intensificam o seu uso, quando sugerem a aplicação anual. Nota-se também o permanente interesse em se registrar a nota do Enade no histórico estudantil, como forma de tornar mais responsável a participação do estudante no exame. Vale mencionar que essa demanda já constava em uma das emendas rejeitadas na aprovação da Lei.

Das quatro propostas referentes ao artigo 10, que trata das ações relacionadas às IES com resultados insatisfatórios, todas propõem mecanismos mais rigorosos para a aplicação das penalidades, tais como a imediata suspensão do processo seletivo para admissão de novos alunos para os cursos assim avaliados, durante a vigência de protocolo de compromisso ou mesmo a eliminação do protocolo de compromisso e a imediata aplicação das penalidades previstas. Como defendido nesta tese, entender a dinâmica das políticas passa também por investigar por que algumas tentativas de mudança fracassam, o que será considerado nas discussões posteriores.

5. IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS COALIZÕES

A identificação e caracterização das coalizões foi feita em quatro fases: 1) identificação do subsistema e dos atores da política; 2) desenvolvimento da codificação contendo os elementos relevantes no sistema de crenças da população-alvo; 3) identificação dos parâmetros relativamente estáveis e 4) caracterização das coalizões. Cada uma das fases será apresentada a seguir.

5.1. A identificação do subsistema e dos atores da política

A unidade básica de análise proposta pelo ACF é o subsistema da política. O subsistema é definido por um tema da política pública, um escopo territorial e pelos atores que atuam direta ou indiretamente para influenciar os assuntos relacionados ao subsistema. Os subsistemas, no entanto, não envolvem todos os atores envolvidos ou impactados pela política pública. Por limites de tempo e atenção, a maior parte das pessoas não se engaja em nenhum subsistema e quando o fazem, o número de subsistemas em que atuam é finito e geralmente pequeno (Jenkins-Smith *et al.*, 2014; Sabatier & Jenkins-Smith, 2007).

Nesta tese, a unidade de análise é o subsistema da política de avaliação da educação superior no Brasil. O tema que o define é a avaliação da educação superior e o escopo é a política nacional implementada pelo Brasil. A escolha do subsistema, embora deva atender às premissas propostas pelo ACF, deixa margem também para alguma discricionariedade por parte do pesquisador. No caso específico deste trabalho, entende-se que o subsistema considerado está contido em um subsistema maior, composto pelas políticas de educação superior como um todo, que está contido no subsistema das políticas educacionais. O escopo territorial também é específico, já que inclui a política adotada em âmbito nacional, no Brasil, ou seja, aquela destinada às instituições que compõem o sistema federal de educação superior, o que inclui as instituições públicas federais e as instituições privadas. Sistemas estaduais de avaliação da educação superior também presentes no Brasil, por exemplo, não fazem parte desse subsistema.

Assim, a população-alvo incluiu os atores governamentais e não governamentais que atuam na educação superior e que são impactados pela política nacional de avaliação superior. A primeira seleção dos atores foi feita após a análise documental realizada para a construção da trajetória da política e apresentada no capítulo anterior. A pesquisa revelou tanto as instâncias governamentais envolvidas nos processos de tomada de decisão quanto os demais atores

individuais e coletivos que atuaram para influenciar a política ao longo da sua implementação, resultando na amostra a seguir.

Órgãos e Instâncias Governamentais

- Comissão de Especialistas em Avaliação (CEA): constituída pelo MEC em 2003, atuou na formulação da proposta que deu origem ao Sinaes. Foi composta majoritariamente por pesquisadores da área de avaliação da educação superior, vinculados a instituições de educação superior públicas.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (INEP): criado em 1937 e transformado em autarquia vinculada ao Ministério da Educação, em 1997, é o órgão responsável pela realização da avaliação das instituições de educação superior, dos cursos e do desempenho dos seus estudantes, nos termos da Lei do Sinaes.
- Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes): instituída pela Lei nº 10.861, de 14 de Abril de 2004, é um órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sinaes.
- Conselho Nacional de Educação (CNE): instituído em 1995, é um órgão colegiado, integrante do Ministério da Educação, que tem como finalidade colaborar na formulação da Política Nacional de Educação e exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação.
- Secretarias do Ministério da Educação (MEC): engloba inicialmente a Secretaria de Educação Superior (SESu) e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC). A Sesu é a secretaria do MEC que tem por atribuição planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior. Da mesma forma, a SETEC é a secretaria responsável por formular, planejar, coordenar, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas de Educação Profissional e Tecnológica (EPT). Na implementação do Sinaes, a SESu e a SETEC foram as instâncias responsáveis pela regulação e supervisão do sistema de educação superior. Em 2011, é criada a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), que absorve essas competências da SESu e da SETEC e torna-se responsável pela formulação de políticas para a regulação e a supervisão de instituições de educação superior públicas e privadas, pertencentes ao sistema federal de educação superior.

Setor de Educação Superior¹¹

- Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES): fundada em 1982, representa entidades mantenedoras de educação superior particular em todo o país.
- Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP): fundado em 1979, com atuação inicial em São Paulo, representa atualmente entidades mantenedoras de educação superior particular, em âmbito nacional.
- Associação Brasileira das Faculdades Isoladas (ABRAFI): realizando suas primeiras reuniões em 1995, em Brasília, surgiu com o intuito de defender os interesses das faculdades isoladas, integradas e os institutos superiores. Tem como objetivo discutir questões corporativas de interesse do ensino superior privado no Brasil, em especial das IES isoladas e integradas.
- Associação Brasileira de Direito Educacional (ABRADE): fundada em 1996, é uma sociedade civil, sem finalidade lucrativa, que busca estudar e sistematizar o Direito Educacional por meio de pesquisas, promoção e divulgação de trabalhos e congressos e outros eventos de natureza científica, para estudo e debates relativos ao Direito Educacional.
- Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU): criada em 1999, é uma associação que busca defender e representar os interesses dos Centros Universitários perante os três poderes, nas esferas federal, estadual e municipal.
- Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP): fundada em 1989, é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, fundada para defender as prerrogativas das universidades, faculdades e centros universitários particulares, estabelecendo o diálogo e a colaboração com o Poder Público, a sociedade e demais entidades representativas.
- Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (FÓRUM): criado em 2008, a instituição foi constituída a partir da integração constituída a partir da integração de cinco entidades voltadas para a educação superior particular, denominadas associadas fundadoras: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES); Associação Brasileira das Faculdades (ABRAFI); Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU); e Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior (SEMESP). Tem como objetivo defender os interesses do ensino superior particular, atuando junto ao Ministério da Educação e ao Congresso Nacional.

¹¹ As informações das entidades listadas foram obtidas junto às suas páginas oficiais na internet.

Além desses atores, a educação superior é composta por outras associações e entidades representativas de diferentes segmentos, tais como a Associação Brasileira das Instituições Comunitárias de Educação Superior (ABRUC), a Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM) e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), dentre outros. Esses atores, no entanto, não apareceram nos documentos analisados.

Comunidade Científica

A observação da participação dos cientistas num subsistema de política pública é recomendada pelo ACF, pois o modelo defende que a informação e o conhecimento são recursos importantes utilizados pelas coalizões para influenciar o processo das políticas públicas.

A produção acadêmica sobre o Sinaes é extensa e produzida por centenas de autores, vinculados a grupos de pesquisa e programas de pós-graduação que se propõem a analisar e avaliar políticas de avaliação da educação superior. Tomando como referência os resultados da revisão de literatura conduzida para subsidiar este trabalho, centenas de autores escreveram sobre o Sinaes desde a sua criação.

A revisão de literatura considerou o período de 2003 a 2018 e incluiu a análise de 84 artigos, escritos por 160 autores. As autoras e autores que mais publicaram foram Gladys Beatriz Barreyro (6), Marlis Morosini Polidori (5), Maria do Carmo de Lacerda Peixoto (4), Valdinei Costa Souza (4), José Carlos Rothen (3), Alam de Oliveira Casartelli (3) e Leo Lynce Valle de Lacerda (3). Cabe destacar as parcerias entre autores como Barreyro e Rothen (2006, 2008, 2014; 2011), da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), respectivamente, e de Bittencourt e Casartelli (BITTENCOURT *et al.*, 2010; 2009), ambos da Pontifícia Universidade do Rio Grande do Sul (PUC/RS).

No entanto, esses autores não estiveram presentes nos momentos em que a discussão sobre o Sinaes passou pelo legislativo, por isso, seus posicionamentos não entraram na codificação. Isso não significa que a comunidade acadêmica não tenha influenciado o debate sobre o Sinaes. Grandes pesquisadores da área fizeram parte da CEA, que foi presidida por um dos autores mais proeminentes da área de avaliação do Brasil, o professor José Dias Sobrinho. Sua produção acadêmica nos últimos 50 anos serve de embasamento teórico para grande parte dos autores que discutem avaliação da educação superior no Brasil, tendo sido fundamental para a proposta apresentada pela Comissão.

Por isso, embora a CEA seja categorizada no grupo dos atores governamentais, por ser uma comissão formalmente instituída pelo governo, sua participação em muito representa a atuação dos pesquisadores da área de avaliação da educação superior no Brasil.

Outros pesquisadores isolados de três instituições de educação superior tiveram pequenas participações no legislativo, mas como seus posicionamentos foram muito pontuais, não foram considerados na codificação.

Outros Atores

Estudantes da educação superior: a participação dos estudantes foi observada pontualmente no Seminário dos 10 Anos do Sinaes, promovido pela Câmara dos Deputados em 2014, que contou com a participação da presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE), entidade máxima de representação dos estudantes brasileiros, fundada em 1937. Apesar da Conaes possuir um membro representante discente em sua composição, não foi possível identificar os posicionamentos dos estudantes nas atas consultadas. O posicionamento dos estudantes foi, assim, capturado da fala da presidente da UNE no mencionado seminário ocorrido no Congresso, mas não foi categorizado em nenhuma das coalizões identificadas, conforme será discutido neste capítulo.

Parlamentares: um grupo de atores que atuou no processo de desenvolvimento do Sinaes foi o dos parlamentares, especialmente no momento de apreciação e votação da medida provisória que deu origem à Lei do Sinaes. Para fins de análise, embora alguns parlamentares sejam citados nominalmente, a sua participação foi agrupada em partidos da base governista e de oposição ao governo, opção decorrente das próprias análises realizadas, como será observado nas seções seguintes.

Jornalistas: outro grupo de atores que o ACF recomenda observar são os jornalistas. Não foi possível identificar a participação direta de jornalistas nos debates sobre o Sinaes ocorridos no legislativo, embora a mídia seja atuante na divulgação dos resultados da avaliação da educação superior, ajudando a publicizar os resultados produzidos pelo INEP e por outros atores não estatais. São exemplos o Guia do Estudante, publicação que classifica as melhores universidades desde 1988 e o Ranking Universitário Folha (RUF) do jornal Folha de São Paulo, criado em 2012. A referência à imprensa apareceu nas falas de alguns entrevistados, mas ela não foi categorizada como membro de nenhuma coalizão.

5.2. Os parâmetros relativamente estáveis

Antes de avançar sobre a caracterização das coalizões, serão apresentados os parâmetros relativamente estáveis que conformam o subsistema da política, uma parte do modelo de análise proposto pelo ACF, necessária à compreensão do processo da política analisada.

A proposta de um novo modelo de avaliação para a educação superior surge com a eleição do presidente Lula, em 2003. Tal mudança representava a substituição de um governo neoliberal por um governo mais alinhado a concepções de esquerda, cujo projeto para a educação incluía o reposicionamento do Estado, especialmente na questão da oferta e do financiamento da educação. Do ponto de vista do ACF, isso é traduzido como um choque externo, ou seja, a mudança da coalizão dominante, fazendo ganhar força um novo sistema de crenças.

O ACF estabelece, no entanto, que o subsistema é condicionado por alguns parâmetros que são relativamente estáveis ao longo do tempo (de 7 a 10 anos ou mais), que são as estruturas socioculturais, econômicas, físicas e institucionais que conformam o subsistema. A identificação desses elementos é importante para melhor compreender o contexto em que o subsistema se desenvolve e a natureza dos problemas existentes, ou seja, os limites em que os atores do subsistema operam. Eles envolvem: 1) os atributos básicos do problema e a distribuição dos recursos naturais (neste caso, a distribuição dos recursos naturais não se aplica, por não se tratar de uma política ligada à temática ambiental); 2) os valores socioculturais fundamentais e a estrutura social; e 3) a estrutura constitucional básica.

5.2.1. Os atributos básicos do problema

A construção de uma política nacional de avaliação da educação superior, desde o governo FHC, esteve inserida no contexto da necessidade de expansão do sistema para atender à crescente demanda por educação superior. Esta preocupação norteou a elaboração dos objetivos e metas para a educação superior no Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, para o decênio 2001-2010. Dentre as metas, o PNE 2001 estabeleceu que o país deveria prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.

O problema da expansão já vinha sendo enfrentado, pelo menos, desde a década de 1960, quando o caráter excludente dos processos seletivos gerava um excedente de estudantes que não conseguia acessar a educação superior (Oliven, 1993). Neste contexto, uma primeira onda expansionista pode ser observada já durante o governo militar. No período de 1960 a 1980,

o número de matrículas na educação superior passa de 101.691 para 1.377.286, representando um aumento de 1.254%. Nesse mesmo período, o percentual de matrículas no setor privado sobre de 41,4% para 64,3% (Corbucci et al., 2016). No governo FHC, uma segunda onda expansionista dobra o número de matrículas de 1.759.703, em 1995, para 3.520.627, em 2002, sendo que o percentual de matrículas no setor do privado sobre de 60% para 69% (INEP, 1996, 2003).

Apesar disso, em 2002, último ano do governo FHC, a taxa bruta de matrícula¹² na educação superior brasileira ainda era de 20,7%, atrás da média da América Latina e Caribe (26,4%) e muito atrás de países como Chile (40,38%) e Argentina (62,75%) (UNESCO, 2020). Nesse sentido, é justamente o enfrentamento do problema da expansão por meio do estímulo ao setor privado e à diversificação no formato das instituições, abrindo espaço para instituições não universitárias, que dá centralidade à política nacional de avaliação da educação superior. Prevista na Constituição de 1988, tal política destina ao Estado a função de criar mecanismos de avaliação que sejam capazes de garantir a qualidade da educação ofertada no país e oferecer subsídios para a regulação do sistema e para a destinação dos recursos públicos.

A nova coalizão governante, no entanto, apontava problemas referentes à política até então vigente. Primeiro, a sua centralidade nas atribuições de supervisão do MEC. Segundo, a ênfase dada ao Provão, reforçando a ideia de que a qualidade de um curso poderia ser traduzida pela qualidade dos seus estudantes e desconsiderando as instituições e cursos como sujeitos da avaliação. Terceiro, a não distinção entre a supervisão, como forma de controle e prestação de contas e a avaliação, como processo formativo destinado à melhoria contínua das instituições. Por fim, a compreensão de que a política do governo FHC não se constituía de fato num sistema nacional de avaliação, fazendo apenas uma verificação do atendimento às condições mínimas estabelecidas pelo MEC (BRASIL, 2004). O desafio, dessa forma, consistia em manter o projeto expansionista, ao mesmo tempo em que propunha um novo modelo de avaliação, que garantisse e estimulasse a qualidade do sistema de educação superior, com base em um novo paradigma avaliativo. São estes os atributos básicos dos problemas que envolvem a construção da política de avaliação da educação superior no início do governo Lula.

¹² A taxa bruta de matrícula na educação superior corresponde à proporção entre o total de matrículas na educação superior e a população na faixa etária entre 18 e 24 anos.

5.2.2. Os valores socioculturais fundamentais e a estrutura social

Os valores socioculturais que fundamentam a política de avaliação da educação superior são resultado de constante disputa. O modelo de avaliação implementado no governo FHC em grande medida girava em torno do exame nacional de cursos, o Provão, aplicado aos estudantes concluintes da educação superior. Tal modelo, focado nos resultados produzidos pelo processo educacional gerava uma comparação entre os cursos e instituições, favorecendo o seu ranqueamento. Essa prática, fortemente associada à noção de Estado neoliberal, em que o papel regulador do Estado deve garantir a prestação de contas à sociedade (*accountability*) ganhou respaldo na mídia, que publicizava anualmente os *rankings*, contribuindo para a consolidação de uma cultura de avaliação fortemente orientada a resultados.

Assim, o processo avaliativo, tal como compreendido pela CEA, reunida pelo MEC, em 2003, foi pautado por algumas diretrizes, que refletem os valores socioculturais que deveriam ser defendidos pelo novo governo em oposição aos valores defendidos e praticados pelo governo anterior. Primeiro, a noção de que a educação superior deveria valorizar a formação para o exercício da cidadania, formando sujeitos ativos na construção do projeto de desenvolvimento do país. Segundo, a preservação de valores acadêmicos, como a liberdade e pluralidade de ideias. Terceiro, a percepção das instituições de educação superior como atores estratégicos para a implementação de políticas setoriais nas áreas científica, tecnológica e social. Quarto, a compreensão de que a constituição do sistema nacional de educação superior e a avaliação de sua qualidade eram papéis do Estado e ainda, que as universidades públicas deveriam ser a referência do sistema. Finalmente, que a avaliação deveria subsidiar o papel regulatório do Estado, mas esse subsídio não deveria se confundir, com uma subordinação à regulação, já que o processo avaliativo deveria ajudar a construir uma nova cultura de avaliação, formativa e emancipatória, com a participação das próprias instituições (BRASIL, 2004).

O papel central atribuído ao Estado na condução das políticas educacionais, incluindo a política de avaliação da educação superior, não pode ser confundido com o seu papel de provedor desse nível de ensino. Como visto anteriormente, a participação crescente do setor privado no sistema já era uma realidade durante o período militar e no governo FHC. Assim, a estrutura recebida pelo governo recém-empossado incluía, ao final de 2002, 3.520.627 estudantes, matriculados em 14.399 cursos de 1.637 instituições, sendo 162 universidades públicas (48,1%) e privadas (51,9%) e 1.475 instituições não universitárias públicas (7,9%) e privadas (92,1%). Para dimensionar a expansão do sistema de educação superior, a Tabela 17 mostra o crescimento do número de IES, cursos e matrículas, nos setores público e privado.

Optou-se, neste momento, por apresentar os dados referentes a todo o período analisado, por governo (Lula e Dilma) e os dados do governo FHC, para fins de contextualização.

Tabela 17

Evolução do número de IES, cursos e matrículas na educação superior por governo – 1995 a 2015.

IES							
Governo	Ano	Público	Privado	Total	Variação % Público	Variação % Privado	Variação % Total
FHC	1995	210	684	894	-7,1	110,8	164,4
	2002	195	1442	1637			
Lula	2003	207	1652	1859	34,3	27,1	
	2010	278	2100	2378			
Dilma	2011	284	2081	2365	3,9	-0,6	
	2015	295	2069	2364			
CURSOS							
Governo	Ano	Público	Privado	Total	Variação % Público	Variação % Privado	Variação % Total
FHC	1995	2.782	3.470	6.252	88,8	163,6	435,8
	2002	5.252	9.147	14.399			
Lula	2003	5.662	10.791	16.453	55,8	83,1	
	2010	8.821	19.756	28.577			
Dilma	2011	9.833	20.587	30.420	9,5	10,4	
	2015	10.769	22.732	33.501			
MATRÍCULAS							
Governo	Ano	Público	Privado	Total	Variação % Público	Variação % Privado	Variação % Total
FHC	1995	700.540	1.059.163	1.759.703	55,0	129,9	356,2
	2002	1.085.977	2.434.650	3.520.627			
Lula	2003	1.176.174	2.760.759	3.936.933	39,7	71,5	
	2010	1.643.298	4.736.001	6.379.299			
Dilma	2011	1.773.315	4.966.374	6.739.689	10,1	22,3	
	2015	1.952.145	6.075.152	8.027.297			

Fonte: INEP, 1996, 2003, 2004, 2011, 2012a e 2016.

Assim, a nova política de avaliação da educação superior deveria conciliar as perspectivas reguladora e emancipatória de avaliação, envolvendo as instituições como sujeitos ativos do processo avaliativo, num cenário de ampliação e democratização do acesso, com crescimento do setor privado e diversificação institucional. A nova cultura de avaliação a ser construída tinha o desafio de se contrapor à cultura avaliativa existente, que embora sofresse resistências por parte dos estudantes, desfrutava de forte apelo midiático e era de fácil compreensão pela sociedade, consolidando-se como uma espécie de contracultura aos valores naquele momento institucionalizados.

5.2.3. A estrutura constitucional básica

Do ponto de vista normativo, a política de avaliação está inserida num marco legal composto de textos gradualmente construídos, que envolvem:

- a) A Constituição Federal de 1988: estabelece, em seu artigo 209, a autorização e avaliação da qualidade pelo Poder Público, como condição para a oferta do ensino pela iniciativa privada.
- b) A Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995: altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, atribuindo ao MEC a atribuição de formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem. Além disso, cria o Conselho Nacional de Educação, com uma Câmara de Educação Superior, que tem, dentre outras atribuições, analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior; oferecer sugestões para a elaboração do Plano Nacional de Educação e acompanhar sua execução, no âmbito de sua atuação; deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo MEC para os cursos de graduação e sobre os processos regulatórios de cursos e IES.
- c) A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996: estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB). Dispõe sobre a organização da educação nacional, destinando à União, dentre outras, as incumbências de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação, assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar do ensino superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino, baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação, assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino, autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. A LDB estabelece também que a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação. E ainda que após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia ou em descredenciamento.

d) A Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001: aprova o Plano Nacional de Educação, estabelecendo objetivos e metas para a educação para o período de 2001 a 2010. No caso específico da avaliação da educação superior, estabelece a necessidade de institucionalizar “um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica” e de “instituir programas de fomento para que as instituições de educação superior constituam sistemas próprios e sempre que possível nacionalmente articulados, de avaliação institucional e de cursos, capazes de possibilitar a elevação dos padrões de qualidade do ensino, de extensão e no caso das universidades, também de pesquisa”. Vincula os resultados da avaliação às metas de estabelecimento de prerrogativas de autonomia às IES não universitárias e do sistema de credenciamento periódico das instituições e reconhecimento periódicos dos cursos superiores.

Este conjunto normativo se mantém estável até o final do período que será analisado, com a atualização apenas do Plano Nacional de Educação, aprovado em 2014, para o período 2014 – 2024 (Lei nº 13.005/2014).

5.3. A codificação e o sistema de crenças

Após a adoção dos procedimentos metodológicos descritos no Capítulo 3, a versão final da codificação resultou em cinco conjuntos de crenças sobre a política (*policy core beliefs*) e cinco conjuntos de crenças sobre os aspectos secundários da política (*secondary aspects beliefs*), conforme apresentado na Tabela 18 a seguir:

Tabela 18

Codificação – crenças sobre a política e sobre aspectos secundários

CRENÇAS SOBRE A POLÍTICA	
P1 – Distribuição apropriada de autoridade – responsabilidade pela avaliação.	<p>P1.1. A responsabilidade pela avaliação deve ser compartilhada entre o Estado e as instituições de educação superior.</p> <p>P1.2. A responsabilidade pela avaliação é do Estado, que deve estabelecer mecanismos de controle da qualidade dos serviços ofertados pelas instituições.</p>
P2 – A seriedade geral do problema – manutenção da qualidade da educação superior diante da expansão do sistema.	<p>P2.1. A qualidade do sistema de educação superior depende de avaliação constante.</p> <p>P2.2. A qualidade do sistema de educação superior é regulada pela lógica de mercado.</p>

P3 – Valores prioritários básicos da política.	<p>P3.1. A avaliação da educação superior é instrumento fundamental para o desenvolvimento de uma cultura de qualidade nas instituições e serve prioritariamente para o estímulo ao processo de melhoria contínua das próprias IES.</p> <p>P3.2. A avaliação da educação superior é instrumento fundamental para o controle da qualidade das instituições e serve prioritariamente para a regulação do sistema.</p> <p>P3.3. A avaliação da educação superior deve ser capaz de conciliar seu caráter formativo com o seu papel de controle.</p>
P4 – Prioridade dos instrumentos de avaliação.	<p>P4.1. A avaliação deve considerar a instituição de maneira global e integrada, com foco no processo.</p> <p>P4.2. A avaliação deve ser feita por elementos, com foco nos resultados.</p>
P5 – Participação social – a habilidade da sociedade para resolver seus problemas.	<p>P5.1. A comunidade acadêmica deve ter uma participação ativa no processo avaliativo.</p> <p>P5.2. A comunidade acadêmica deve ter uma participação passiva no processo avaliativo.</p>

CRENÇAS SOBRE OS ASPECTOS SECUNDÁRIOS

AS1 – Posição em relação à MPV10/2003	<p>AS1.1. Apoio incondicional.</p> <p>AS1.2. Apoio com demandas pela manutenção do Provão.</p> <p>AS1.3. Apoio com demandas pela especificação dos processos avaliativos.</p> <p>AS1.4. Apoio com demandas pela participação de outros atores na avaliação.</p> <p>AS1.5. Apoio com demandas pela garantia de avaliação de todos os cursos e criação de indicadores específicos.</p> <p>AS1.6. Apoio com demandas pelo abrandamento das penalidades aplicadas às instituições.</p> <p>AS1.7. Posição contrária ou cautelosa.</p>
AS2 – Visão sobre a seriedade do problema quanto a localidades específicas e às características das instituições.	<p>AS2. 1. Os aspectos regionais e institucionais das IES geram uma diferenciação que precisa ser considerada no processo avaliativo.</p> <p>AS2.2. Os aspectos regionais e institucionais das IES não precisam ser considerados no processo avaliativo.</p>
AS3 – Visão predominante sobre exame de larga escala aplicado aos estudantes.	<p>AS3.1. O exame de larga escala tem como principal função avaliar a dinâmica do processo formativo.</p> <p>AS3.2. O exame de larga escala tem como principal função avaliar o desempenho do estudante ao final do processo.</p> <p>AS3.3. Não deveria haver exame de larga escala na avaliação da ES.</p>
AS4 – Visão predominante sobre a responsabilização do estudante.	<p>AS4.1. A nota do Enade não deve constar no histórico escolar do estudante.</p>

	AS4.2. A nota do Enade deve constar no histórico escolar do estudante.
AS5 – Visão predominante sobre os indicadores de qualidade.	AS5.1. Os indicadores de qualidade reduzem o modelo de avaliação proposto pelo Sinaes. AS5.2. Os indicadores de qualidade viabilizam o modelo de avaliação proposto pelo Sinaes.

Fonte: Elaboração própria.

5.3.1. As crenças sobre a política

As crenças sobre a política dizem respeito a posicionamentos que se referem à política analisada, por isso, a codificação apresentada traz visões específicas sobre a política de avaliação da educação superior no Brasil.

O primeiro componente do código (P1) refere-se aos posicionamentos em relação à distribuição apropriada de autoridade entre as esferas de governo ou entre o setor público e o privado para a execução da política. Cabe lembrar que a avaliação da educação superior no Brasil é atribuída ao poder público pela Constituição de 1989, em seu artigo 209, como condição para a oferta de ensino pela iniciativa privada. Nesse contexto, não se observou discordâncias em relação a este ponto, de que há uma previsão legal de que o Estado seja responsável pela avaliação da educação superior. Assim, esse componente foi dividido em dois tipos de crença, que procuram representar uma diferença na forma como essa responsabilidade é entendida: P1.1. A responsabilidade pela avaliação deve ser compartilhada entre o Estado e as instituições de educação superior e P1.2. A responsabilidade pela avaliação é do Estado, que deve estabelecer mecanismos de controle da qualidade dos serviços ofertados pelas instituições.

No primeiro campo estão os posicionamentos que entendem que, embora haja uma responsabilidade do Estado, tal responsabilidade deve ser atribuída também às instituições de educação superior, sejam elas públicas ou privadas, já que a educação é também um direito social previsto na Carta Magna. Dessa forma, a instituição que opera no segmento educacional tem uma responsabilidade pública, mesmo que sua natureza seja privada, e por isso, também deve estabelecer mecanismos de autoavaliação constante, de modo a assegurar o cumprimento da sua responsabilidade social. No segundo campo, estão manifestações que entendem que o Estado deve assegurar, por meio da avaliação, a qualidade da oferta de educação superior no país, estabelecendo mecanismos de controle das instituições, por meio de recompensas e/ou punições.

O segundo componente do código (P2) diz respeito à seriedade geral do problema, nesse caso, o quão importante é a avaliação da educação superior para a manutenção da sua qualidade,

considerando a necessidade de expansão do sistema no Brasil para atender a demanda reprimida. Dois tipos de crenças caracterizam esse componente: P2.1. A qualidade do sistema de educação superior depende de avaliação constante e P2.2. A qualidade do sistema de educação superior é regulada pela lógica de mercado.

No primeiro tipo estão as manifestações que defendem a necessidade permanente de avaliação para a compreensão da realidade educacional das instituições e do país, o que permitiria a correção de ações e de rumos. No segundo tipo, estão as manifestações que entendem que, numa economia de mercado, a competição entre as instituições gera um mecanismo de controle social que garante que os melhores sobrevivem, levando conseqüentemente à melhoria da qualidade do serviço ofertado. Nesse caso, a avaliação estatal teria como principal função regular a entrada e saída de instituições no setor educacional.

O terceiro componente do *policy core* (P3) refere-se aos valores prioritários básicos que regem a política. Três tipos de crença foram identificados nesse componente: P3.1. A avaliação da educação superior é instrumento fundamental para o desenvolvimento de uma cultura de qualidade nas instituições e serve prioritariamente para o estímulo ao processo de melhoria contínua das próprias IES; P3.2. A avaliação da educação superior é instrumento fundamental para o controle da qualidade das instituições e serve prioritariamente para a regulação do sistema; e P3.3. A avaliação da educação superior deve ser capaz de conciliar seu caráter formativo com o seu papel de controle.

No primeiro tipo de crença, estão os posicionamentos que advogam que a política de avaliação da qualidade deve ser capaz de estimular e consolidar uma cultura de qualidade entre as instituições do país, que buscarão o seu aperfeiçoamento constante. No segundo tipo, estão os posicionamentos que entendem que a avaliação deve ser norteadada pelo princípio do controle, estabelecendo padrões mínimos de qualidade que devem ser alcançados para que uma instituição possa operar no país. O terceiro tipo agrupa posicionamentos moderados, que entendem ser possível conciliar os valores contidos nos dois grupos anteriores. Dessa forma, a avaliação deveria ser ao mesmo tempo formativa e somativa, estabelecendo mecanismos de controle da qualidade do serviço ofertado, sem deixar de estimular o processo de autoavaliação e melhoria constante das instituições.

O quarto componente (P4) agrega as crenças sobre qual deve ser a prioridade dos instrumentos de avaliação e foi dividida em dois tipos de crenças: P4.1. A avaliação deve considerar a instituição de maneira global e integrada, com foco no processo. P4.2. A avaliação deve ser feita por elementos, com foco nos resultados.

No primeiro tipo estão as manifestações que defendem que a avaliação deve priorizar instrumentos integrados que permitam fazer uma avaliação global da instituição, em toda a sua complexidade. Para isso, deve-se atentar para a interligação lógica entre os instrumentos e o seu papel em cada etapa, de modo que seja possível avaliar os processos desenvolvidos pela instituição e como eles contribuem para a qualidade da educação. No segundo tipo estão as manifestações que defendem a avaliação dividida em partes, que permita capturar a qualidade de diversas dimensões da instituição. O foco é no resultado alcançado pela instituição em cada um dos componentes avaliados.

O quinto e último componente do núcleo da política (P5) diz respeito à importância da participação social na política de avaliação da educação superior, ou o que os autores do ACF entendem como a habilidade da sociedade para resolver seus problemas. Este item considerou a participação da comunidade acadêmica e foi dividido em dois tipos: P5.1. A comunidade acadêmica deve ter uma participação ativa no processo avaliativo e P5.2. A comunidade acadêmica deve ter uma participação passiva no processo avaliativo.

No primeiro tipo estão os posicionamentos que entendem que a comunidade acadêmica é um ator ativo e fundamental no processo avaliativo e sua participação é condição necessária para que a avaliação seja verdadeiramente democrática e formativa. No segundo tipo estão as manifestações que percebem a participação da comunidade acadêmica como algo secundário, que deve ocorrer, mas de maneira passiva, fornecendo ao Estado os insumos necessários à avaliação.

5.3.2. As crenças sobre os aspectos secundários

Os aspectos secundários da política englobam as decisões instrumentais e a busca por informações necessárias à implementação da política. As crenças sobre estes aspectos normalmente se referem a partes específicas do subsistema da política, envolvendo posições mais pontuais sobre os instrumentos da política, questões administrativas e orçamentárias, a seriedade do problema quando consideradas localidades específicas ou ainda o desempenho de programas e planos específicos, dentre outros (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). A codificação desenvolvida contempla cinco componentes que buscam capturar os posicionamentos referentes aos aspectos secundários da política de avaliação da educação superior.

O primeiro componente (AS1) se refere às posições assumidas pelos parlamentares em relação à Medida Provisória 10/2003 até a sua conversão na Lei 10.861/2004, a Lei do Sinaes. Esse componente foi criado para capturar os posicionamentos no momento da formulação do

Sinaes em sua tramitação pelo Congresso Nacional e está dividido em sete tipos de apoio ao projeto: AS1.1. Apoio incondicional; AS1.2. Apoio com demandas pela manutenção do Provão; AS1.3. Apoio com demandas pela especificação dos processos avaliativos; AS1.4. Apoio com demandas pela participação de outros atores na avaliação; AS1.5. Apoio com demandas pela garantia de avaliação de todos os cursos e criação de indicadores específicos; AS1.6. Apoio com demandas pelo abrandamento das penalidades aplicadas às instituições. AS1.7. Posição contrária ou cautelosa.

O primeiro tipo contempla o apoio incondicional à MP, enquanto o último concentra as posições contrárias ou, pelo menos, cautelosas. Entre os dois extremos estão posições de apoio com demandas específicas, sendo o segundo tipo referente às demandas pela manutenção do Provão, o exame de larga escala vigente no Brasil à época e herdado do governo anterior; o terceiro tipo referente às demandas por maior especificação dos processos avaliativos já no corpo da Lei; o quarto tipo representando demandas por maior participação de outros atores no processo avaliativo, especialmente o CNE e os conselhos profissionais; o quinto tipo englobando demandas pela garantia de avaliação de todos os cursos do país e a devida criação de indicadores específicos para representar os resultados da avaliação; e o sexto tipo incluindo as demandas pela aplicação de penalidades mais brandas para as instituições com resultados insatisfatórios na avaliação.

Embora os tipos de crenças que compõem esse componente estejam de alguma forma contemplados nas crenças do *policy core* e também nos demais componentes dos aspectos secundários, sua criação foi necessária, para facilitar a compreensão dos debates que ocorreram no momento específico da apreciação e votação da política no parlamento. Essa forma de codificação já foi adotada por Araujo (2007), na aplicação do ACF para analisar a formulação da política nacional de biodiversidades e florestas e serviu de inspiração para a criação desse componente neste trabalho.

O segundo componente dos aspectos secundários (AS2) refere-se à visão sobre a seriedade do problema quanto a localidades específicas e características das instituições e foi dividido em dois tipos: AS2.1. Os aspectos regionais e institucionais das IES geram uma diferenciação que precisa ser considerada no processo avaliativo e AS2.2. Os aspectos regionais e institucionais das IES não precisam ser considerados no processo avaliativo.

No primeiro tipo estão os posicionamentos favoráveis a uma avaliação que leve em conta o contexto em que a instituição está inserida, o seu papel regional e suas características próprias, se é pública ou privada e como se organiza academicamente. No segundo tipo estão

os posicionamentos que entendem que a avaliação deve ser igual para todas as instituições, independentemente do seu contexto regional e de suas características.

O terceiro componente (AS3) diz respeito à visão predominante sobre a utilização de um exame de larga escala aplicado aos estudantes como instrumento de avaliação. Este componente está dividido em três tipos: AS3.1. O exame de larga escala tem como principal função avaliar a dinâmica do processo formativo; AS3.2. O exame de larga escala tem como principal função avaliar o desempenho do estudante ao final do processo; e AS3.3. Não deveria haver exame de larga escala na avaliação da ES.

O primeiro tipo concentra as manifestações favoráveis à aplicação de um exame de larga escala que tenha como objetivo avaliar o processo formativo dos estudantes e que permita compreender o valor agregado pelo curso, levando em consideração o legado educacional trazido pelo estudante. O segundo tipo concentra as posições também favoráveis à aplicação de um exame de larga escala, mas que avalie o desempenho do estudante ao final do curso, com foco no resultado. No terceiro tipo estão as manifestações contrárias à utilização de um exame de larga escala na avaliação da educação superior.

O quarto componente (AS4) refere-se à visão predominante sobre a necessidade de responsabilização do estudante que participa do exame de larga de escala proposto pelo Sinaes. Ele está dividido em dois tipos: AS4.1. A nota do Enade não deve constar no histórico escolar do estudante e AS4.2. A nota do Enade deve constar no histórico escolar do estudante.

No primeiro tipo estão os posicionamentos que entendem que o sigilo da nota do estudante deve ser garantido, já que o objetivo do exame é avaliar o curso e não o estudante em si. No segundo tipo estão os posicionamentos que defendem a inserção da nota do Enade no histórico escolar do estudante, como forma de garantir que a sua participação será qualificada, prevenindo ações de boicote ao exame.

O quinto e último componente dos aspectos secundários da política (AS5) está relacionado à visão predominante sobre os indicadores de qualidade da educação superior, especificamente o CPC e o IGC, adotados a partir da avaliação referente ao ano de 2007. O componente inclui dois tipos de posicionamentos: AS5.1. Os indicadores de qualidade reduzem o modelo de avaliação proposto pelo Sinaes e AS5.2. Os indicadores de qualidade viabilizam o modelo de avaliação proposto pelo Sinaes.

No primeiro tipo estão as posições contrárias aos indicadores, que consideram que eles reduzem o modelo de avaliação proposto pelo Sinaes, pois retomam uma lógica de ranqueamento, focada em resultados isolados que era justamente a lógica que se pretendia

superar. No segundo tipo estão as posições favoráveis aos indicadores, na medida em que eles se constituem em uma solução que viabiliza a devida implementação do Sinaes, seja por que serve como um orientador das visitas *in loco*, reduzindo a subjetividade dos avaliadores externos, seja por que estabelece uma maneira de reduzir a quantidade de visitas necessárias, o que se constituía em um gargalo do processo regulatório.

5.4. As coalizões

A identificação das coalizões e escolha dos nomes que as representam não é das tarefas mais fáceis. É comum que a área de educação superior no Brasil seja dividida entre defensores da educação pública e gratuita e defensores da oferta de educação pela iniciativa privada. Como exemplo, vale citar um dos poucos trabalhos brasileiros que utiliza o ACF para analisar uma política educacional (Guerra, 2015). O autor analisa o processo de formulação do Programa Universidade para Todos (Prouni) e identifica duas coalizões, uma estatista e outra privatista (Guerra, 2015). Essa caracterização das coalizões foi feita na análise de uma política do subsistema de financiamento da educação superior, em que as divergências em torno do tema naturalmente se dão em torno da disputa por recursos financeiros, o que acaba emergindo nas análises feitas pelo autor.

No caso da política de avaliação, no entanto, embora o debate sobre o financiamento esteja a ela ligado, já que o resultado das avaliações é utilizado como subsídio para as políticas de financiamento, como o Fies e o próprio Prouni, foi preciso ter cuidado para não se deixar influenciar por uma distinção tão tentadora e de certa forma, bastante intuitiva do sistema de educação superior brasileiro. Por isso, a utilização da codificação e a leitura atenta e repetida dos documentos analisados foram fundamentais para a identificação das potenciais coalizões encontradas. Em relação aos nomes escolhidos para as coalizões, não se procurou nomes interessantes, divertidos ou impactantes, mas que refletissem da maneira mais fidedigna possível o núcleo das ideias que distingue uma coalizão da outra.

Após a aplicação do código de crenças sobre os documentos analisados, três potenciais coalizões foram encontradas:

- **Coalizão Educadores Emancipadores:** com a frase símbolo “é preciso resgatar a dimensão formativa e educativa da avaliação”.
- **Coalizão Regulados Reformistas:** com a frase símbolo “há um excesso que precisa ser corrigido”.
- **Coalizão Implementadores Pragmáticos:** com a frase símbolo “vamos implementar, fazer o que a gente pode fazer”.

A identificação das potenciais coalizões foi feita nos dois momentos em que ocorreram os maiores debates sobre a política de avaliação da educação superior brasileira no período analisado: o momento da formulação da política e quando da instituição dos indicadores de qualidade, considerada pela literatura e por todos os entrevistados como a mudança de maior porte ocorrida na política. No primeiro momento, foram identificadas as coalizões de Educadores Emancipadores e de Regulados Reformistas, atuando para influenciar a política, durante o processo de conversão da medida provisória 147/2003 na Lei do Sinaes. Somente no segundo momento, da elaboração e implementação dos indicadores, foi identificada a coalizão de Implementadores Pragmáticos, atuando na defesa dos indicadores como a solução mais viável para os problemas enfrentados na implementação da política.

Neste capítulo, será feita a caracterização das potenciais coalizões, nos termos definidos por Weible et al., 2020, ou seja, tomando como base a existência de atores no subsistema, que compartilharam crenças sobre a política de avaliação da educação superior. As análises sobre como elas atuaram nos dois momentos serão apresentadas no capítulo 6 - Explicações para a Dinâmica Institucional do Sinaes. A Tabela 19 consolida as crenças que caracterizam as três potenciais coalizões identificadas no subsistema de avaliação da educação superior no Brasil.

Tabela 19

Caracterização das potenciais coalizões – membros e crenças

COALIZÃO POTENCIAL	MEMBROS	CRENÇAS SOBRE A POLÍTICA	CRENÇAS SOBRE ASPECTOS SECUNDÁRIOS
Educadores Emancipadores	CEA, pesquisadores da área de avaliação de Universidades Públicas, parlamentares da base governista.	P1.1, P2.1, P3.3 e P3.1, P4.1 e P5.1	AS2.1, AS3.1, AS4.1 e AS5.1
Regulados Reformistas	ABMES, ABRAFI, ABRADE, ANACEU, ANUP, FÓRUM, SEMESP e parlamentares de oposição ao governo.	P1.2 e P1.1, P2.1 e P2.2, P3.3 e P3.2, P4.2, P5.1 e P5.2	AS2.1, AS3.1 e AS3.2, AS4.2 e AS5.2
Implementadores Pragmáticos	INEP, CONAES, MEC e CNE.	P1.2, P2.1, P3.3, P4.1 e P4.2, P5.1 e P5.2	AS2.2, AS3.1, AS4.1 e AS5.2

Fonte: Elaboração própria

As subseções seguintes trarão o detalhamento de cada uma das potenciais coalizões identificadas. Alguns trechos dos documentos codificados serão utilizados para exemplificar os tipos de crenças. Os posicionamentos da CEA foram em sua maioria codificados do documento elaborado pela própria comissão (BRASIL, 2004), enquanto os demais posicionamentos foram

retirados de falas dos participantes nos seminários realizados na Câmara dos Deputados. Como os posicionamentos foram agrupados em atores coletivos, as transcrições farão referência apenas ao ator coletivo. O posicionamento da União Nacional dos Estudantes será apresentado numa subseção específica, embora não tenha sido classificado em nenhuma das coalizões identificadas. Optou-se por trazer esse posicionamento por se tratar de um ator importante, representante do público-alvo da política, ainda que sua presença tenha ocorrido pontualmente apenas no Seminário Sistema de Avaliação do Ensino Superior, realizado na Câmara dos Deputados em 2008 (Câmara dos Deputados, 2008b).

5.4.1. Os Educadores Emancipadores

A coalizão Educadores Emancipadores é capitaneada pela CEA e seus membros, fundamentalmente professores de universidades federais, pesquisadores da área de avaliação da educação superior ligados às universidades públicas e parlamentares da base de apoio ao governo Lula, durante o processo de aprovação da Lei. São em sua maioria críticos ao modelo de avaliação desenvolvido no governo FHC e defensores de um modelo de avaliação sistêmico e integrado que capturasse a instituição de educação superior como um todo, levando-a a um processo de aperfeiçoamento contínuo.

Em termos de crenças sobre a política, essa coalizão defende que a responsabilidade pela avaliação, embora seja do Estado, deve ser compartilhada entre os atores envolvidos (P1.1) e que a qualidade depende de avaliação constante (P2.1). Isso ocorre não porque as instituições avaliadas precisam de controle permanente, mas porque o próprio processo avaliativo é formativo e emancipatório, levando as instituições a um processo de melhoria contínua da sua qualidade. Avaliar é importante, porque se aprende e se aperfeiçoa durante o processo avaliativo.

A criação de um sistema, combinando regulação e avaliação educativa, em suas dimensões interna e externa, deve ser de responsabilidade compartilhada do Estado e das instituições [...] (CEA, BRASIL, 2004)

A coalizão tem clareza de que o papel da política de avaliação é tanto formativo, quanto regulador e que essas duas funções devem ser compatibilizadas (P3.3), embora haja uma tendência mais forte à valorização da função formativa da avaliação (P3.1).

[...] os processos de avaliação devem ser contínuos e permanentes, não episódicos, pontuais e fragmentados. Processos contínuos criam a cultura da avaliação educativa internalizada no cotidiano. Procedimentos pontuais, quando não articulados a um programa e a um processo coerentes, produzem uma falsa ideia de avaliação. (CEA, BRASIL, 2004)

A crença que melhor define a coalizão e que se encontra presente na maior parte dos posicionamentos é a de que a avaliação deve ser integrada, com foco no processo, de modo a capturar a qualidade da instituição como um todo, de maneira sistêmica e global (P4.1).

[...] o objeto não deve ser fragmentado, a não ser por razões de análise e desde que seja posteriormente recomposto em esquemas de compreensão global. Em outras palavras, através de diferentes práticas, os processos avaliativos em seu conjunto precisam instituir um sistema de avaliação, em que as diversas dimensões da realidade avaliada – instituições, sistema, indivíduos, aprendizagem, ensino, pesquisa, administração, intervenção social, vinculação com a sociedade etc. – sejam integradas em sínteses compreensivas. (CEA, BRASIL, 2004)

Por valorizar o caráter democrático da avaliação, a coalizão defende ainda que a comunidade acadêmica deve participar do processo avaliativo, especialmente as IES, por meio da sua autoavaliação e responsabilidade com o cumprimento de sua missão pública (P5.1).

A exigência ética própria dos processos educacionais conclama a todos os agentes da comunidade de educação superior, das instâncias institucionais, governamentais e membros concernidos da sociedade, a se envolverem nas ações avaliativas, respeitados os papéis, as especificidades e as competências científicas, profissionais, formais, políticas, administrativas das distintas categorias. (CEA, BRASIL, 2004)

No que se refere aos aspectos secundários da política, a coalizão defende que a avaliação deve levar em consideração os aspectos regionais e institucionais, de modo a respeitar o pluralismo e as diferenças institucionais (AS2.1).

A avaliação da educação superior deve ter uma concepção tal que atenda ao critério da diversidade institucional; deve contribuir para a construção de uma política e de uma ética de educação superior em que sejam respeitados o pluralismo, a alteridade, as diferenças institucionais, mas também o espírito de solidariedade e de cooperação. (CEA, BRASIL, 2004)

Defende que a principal função do exame de larga escala é avaliar a dinâmica do processo formativo (AS3.1), revelando a contribuição do curso à formação do estudante. Isso justifica a proposta de se fazer o exame amostral e com grupos de estudantes no início e no fim do processo.

[...] o Paideia é um processo que privilegia o objetivo de avaliar as dinâmicas e movimentos e não simplesmente o resultado final. (CEA, BRASIL, 2004)

Esse entendimento se relaciona ainda com o posicionamento defendido pela coalizão de que a nota obtida pelo estudante no exame não deve ser registrada em seu histórico escolar (AS4.1), já que o objetivo é avaliar o curso e não o estudante. No que se refere aos indicadores de qualidade, a coalizão apresenta posicionamentos bastante críticos, de que a sua implementação representa uma redução do Sinaes (AS5.1), sendo um retorno ao modelo de avaliação que se pretendia superar. Somente nas entrevistas, ex-integrantes da CEA revelaram

posicionamentos mais compreensivos, no sentido de que o modelo proposto pelo Sinaes era mesmo de difícil implementação e que os indicadores foram um instrumento não ideal, mas possível, dada a complexidade do sistema de educação superior brasileiro (AS5.2). Mas não se pode afirmar que essa era uma visão da coalizão no momento da criação dos indicadores.

5.4.2. Os Regulados Reformistas

A coalizão Regulados Reformistas é formada por entidades representativas das instituições privadas, como ABMES, ABRAFI, ABRADE, ANACEU, ANUP, SEMESP e FÓRUM, e, especificamente, na fase de formulação da Lei, por parlamentares de oposição ao governo Lula.

Do ponto de vista das crenças sobre a política, esse grupo não apresenta um posicionamento muito marcado nos três primeiros componentes do código, congregando um entendimento de que a avaliação é uma função do Estado (P1.2), mas que também é de responsabilidade das instituições, embora não haja uma ênfase sobre esse aspecto (P1.1).

Frequentemente ouvimos que educação é questão de Estado. Precisamos, então, dizer isso com mais veemência a todos os governos e cobrar deles, sejam quais forem. Estamos falando de um processo que é histórico e sabemos como essa história foi se sucedendo. Se a educação é de fato — e o é — questão de Estado, só temos que confiar muito nessa mediação hoje proposta e possibilitada pela Comissão de Educação da Câmara e trabalhar em torno dela, já que estamos debruçados sobre as mesmas coisas, a fim de chegar a uma convergência que nos permita preservar a lei, que é muito boa, e evidentemente o sistema nela proposto. (Representante de instituição privada, Câmara dos Deputados, 2008a)

Defendem que a qualidade precisa de avaliação constante (P2.1), mas que o Estado deve compreender que os resultados da avaliação, quando publicizados, se inserem numa lógica de mercado, que pode inviabilizar a sobrevivência de cursos e instituições (P2.2). E ainda que a avaliação tem um duplo papel, formativo e de controle (P3.3), mas com forte preocupação com o caráter regulatório do processo avaliativo (P3.2).

Não há dúvida nenhuma sobre a importância da avaliação. A avaliação é um processo que não pode voltar atrás. Tem de evoluir. Agora, o que temos de pensar é que ela não pode ser uma avaliação apenas punitiva, no sentido de se querer punir ou o aluno, ou a instituição. (Representante de instituição privada, Câmara dos Deputados, 2008a)

A maior diferença dos Regulados Reformistas em relação aos Educadores Emancipadores se dá na crença que se refere à prioridade dos instrumentos, ao defender claramente que a avaliação deve ser feita por componentes, com foco nos resultados alcançados em cada um deles (P.4.2). Prevalece a noção de que cada componente da instituição deve ser avaliado individualmente, adotando-se diferentes medidas de qualidade.

A avaliação das diferentes funções do ensino superior (ensino, pesquisa e extensão), assim como de suas dimensões institucionais (condições de ensino, aprendizagem, capacidade institucional) implicam, em grande medida, em analisar variáveis independentes. Assim, a responsabilidade social não está necessariamente associada à qualidade do ensino, à relevância científica da pesquisa, ou à eficiência administrativa. Os processos avaliativos medem qualidades diferentes. Por isso, mesmo a análise e a divulgação dos resultados devem tomar pública a qualidade diferencial de cada uma dessas diferentes atividades e funções. É necessário que a sociedade seja informada se uma instituição é de qualidade insatisfatória porque pessimamente administrada, embora os cursos sejam muito bons ou vice-versa. (Trecho de justificativa de emenda à MP 147/2003, apresentada por parlamentar de oposição, Câmara dos Deputados, 2003)

Em relação à participação da comunidade na avaliação, não há um posicionamento claro na defesa de uma participação ativa (P5.1) ou passiva (P5.2), mas prevalece a noção de que a forma como essa participação se dá deve ser estabelecida de maneira clara e objetiva e comunicada com antecedência, para que as instituições possam implementar formas de cumprir as exigências estatais. Há uma defesa clara de que o setor privado deve ter mais representatividade nos espaços de discussão e tomada de decisões em relação à política.

A composição da CONAES é outra crítica que a ABMES faz. Devemos lembrar que as instituições da livre iniciativa representam hoje quase 90% das instituições de educação superior e quase 75% das matrículas. É impossível que essa expressividade não seja representada no colegiado maior da avaliação da educação superior brasileira. Não se trata de corporativismo, mas de incluir na avaliação do SINAES a experiência e o know-how de todo esse povo que trabalha pela educação à margem do Governo, à margem do Estado. (Representante da ABMES, Câmara dos Deputados, 2014)

Em termos de aspectos secundários da política, a coalizão também defende que as diferenças regionais e institucionais devem ser consideradas no processo avaliativo (AS2.1), mas num sentido diferente da coalizão Educadores Emancipadores. A defesa dessa crença na coalizão de Regulados Reformistas está pautada na ideia de que as universidades federais não devem ser a referência de qualidade da avaliação, pautando as variáveis indicadoras de qualidade. Criticam, por exemplo, a ideia de que ter mais professores doutores e em regime de tempo integral, algo que diz respeito às universidades federais, seja compatível com a realidade das faculdades isoladas, que deveriam ser avaliadas com base em outros critérios.

Em relação ao corpo docente, que aparece também como insumo, muitas coisas podem ser revistas. Por que só os doutores? A legislação fala para as universidades em um terço de mestres ou doutores, para os centros universitários, em um quinto, se não estou enganado. [...] Sabemos da importância dos doutores do Brasil para pesquisa e pós-graduação, e essa mesma importância não é transportada para a graduação. Um doutor não é necessariamente um bom professor na graduação; muitas vezes, nem aula ele quer dar, mas foi pontuado (Representante de instituição privada, Câmara dos Deputados, 2008a)

Em relação ao Enade, defendem que o foco do exame é avaliar a dinâmica do processo formativo (AS3.1) e que isso deve ficar claro na avaliação. Prevalece a noção de que se as instituições recebem estudantes cujo legado educacional é deficitário, o desafio das instituições que os acolhe é maior e isso precisa ser considerado e valorizado no processo avaliativo. Apesar disso, entendem também que o Enade avalia o desempenho do estudante ao final do curso (AS3.2) e ao fazê-lo, deve-se assegurar que essa participação seja responsável, de modo a não prejudicar a avaliação dos cursos. Nesse sentido, defendem que a nota do estudante no Enade passe a ser registrada em seu histórico escolar (AS4.2).

Então, uma das propostas da ABMES é alterar o dispositivo do SINAES que trata disso. Por quê? O ENADE, por incrível que pareça, na lei está descrito como componente curricular obrigatório. Todos nós que estamos aqui, que estamos na Academia, sabemos que isso não é currículo. Componente curricular obrigatório leva nota, avaliação, promove ou não promove o aluno. O ENADE como componente curricular obrigatório é uma brincadeira, não vale para nada [...] (Representante da ABMES, Câmara dos Deputados, 2014).

Em relação aos indicadores de qualidade, mostram posicionamentos críticos, mas de certa forma compreensivos em relação à necessidade de sua implementação (AS5.2), especialmente como forma de dar vazão aos processos represados no MEC. Propõem reformas na forma de publicização dos resultados para a sociedade e em aspectos metodológicos do cálculo, como a definição dos pesos de seus componentes, com fortes críticas ao peso dado ao Enade.

[...] precisamos, nessa lógica, diminuir o peso que o ENADE tem no CPC, não é? Porque, se a compreensão é essa, a de que o ENADE não pode avaliar de fato aquele desempenho do estudante, ele apenas é uma contribuição para iluminar esse caminho outro da avaliação dos cursos, então temos de diminuir esse peso [...] Se o IGC não é nota, não pode ser anunciado para o País inteiro como nota — mas foi. Se o IGC é índice que dá um sinal, "a nota média dos cursos daquela instituição é esse", isso está longe de ser a nota da instituição, de expressar sua qualidade (Representante de instituição privada, Câmara dos Deputados, 2008a)

Reconheço que existe dificuldade em avaliar 22 mil cursos, mas pelo menos o IGC, que passou a ser sinônimo de qualidade da instituição, deveria ter sido evitado. Foi desnecessária a sua elaboração, já que temos apenas cerca de 2 mil instituições de ensino. E poderia muito bem ter sido aguardada a avaliação externa para, depois, se necessário, fazer a conclusão da avaliação. Não havia necessidade de publicização do IGC, principalmente pelas fragilidades apontadas pelos 4 palestrantes e pelo próprio presidente do INEP. (Representante do FÓRUM, Câmara dos Deputados, 2008a)

5.4.3. Os Implementadores Pragmáticos

A coalizão Implementadores Pragmáticos é formada pelos órgãos governamentais envolvidos na implementação da política de avaliação, sendo o INEP a sua figura central, com o apoio da Conaes, mas também é composta pelas secretarias do MEC e pelo CNE. Embora os órgãos governamentais, num fluxo ideal do modelo do ACF, não sejam apresentados como uma coalizão, mas como o grupo cujas decisões as coalizões procuram influenciar, as evidências apontam que no segundo momento analisado, esse conjunto de atores se constituiu numa coalizão, compartilhando crenças próprias e/ou uma interpretação das crenças das outras coalizões muito particular em relação à política, balizadas por preocupações legais e referentes à viabilidade da implementação do processo avaliativo previsto no Sinaes. Soma-se a isso o desafio de responder tanto às demandas das instituições e da sociedade, quanto às suas próprias demandas, como instâncias de governo, por meio de um processo que apresente uma certa coerência, dentro das lógicas existentes de avaliação.

No que se refere às crenças sobre a política, os Implementadores Pragmáticos partem da noção de que a avaliação, tal como prevista na Constituição Federal, é função do Estado (P1.2), que deve garantir a qualidade da oferta de serviços educacionais no país (P2.1). Entendem que a avaliação tem um duplo papel, formativo e de controle (P3.3) e esse é o seu principal desafio, conciliar as duas visões de avaliação.

[...] a avaliação tem de ser entendida como avaliação não apenas de resultados, para fins de regulação, mas como avaliação dos processos para fins de tomada de decisões e de melhoras internas. (Representante da Conaes, Câmara dos Deputados, 2008a)

Cabe lembrar que o governo Lula representa uma grande mudança em relação ao governo FHC, gerando expectativas de mudanças em diversos setores, inclusive na política de avaliação, que deveria superar o seu suposto viés neoliberal de controle dos agentes, numa lógica mercadológica. Simultaneamente, no entanto, esse mesmo governo teria que atender ao texto constitucional, que lhe atribui a função de autorizar e avaliar a qualidade do ensino ofertado pela iniciativa privada. Nesse sentido, a coalizão alterna instrumentos com foco numa avaliação mais processual e integrada (P4.1), com participação mais ativa da comunidade acadêmica (P5.1), como no caso da autoavaliação, com instrumentos com foco nos resultados (P4.2) e com participação mais passiva das instituições (P5.2), como no caso dos indicadores de qualidade.

Em termos de aspectos secundários, a coalizão defende que a avaliação, como forma de prestação de contas à sociedade, não deve levar em consideração diferenças regionais e

institucionais (AS2.2), pois a qualidade dos profissionais que se formam não deve ser avaliada por meio de parâmetros diferenciados.

Quero saber a qualidade... tem todos os problemas de como fazer isso, mas eu quero saber a qualidade dos dentistas que são formados... dos médicos... para mim importa pouco região, eu quero saber qual a qualidade daqueles médicos. (Representante do INEP, entrevista)

Não descarta que tais diferenças existem, mas que devem ser sanadas por outros meios e não compensadas no processo avaliativo, um posicionamento que só aparece nessa coalizão. Em relação ao Enade, defendem que se trata de uma avaliação dos cursos, que deve permitir identificar o valor agregado pelos cursos à formação do estudante (AS3.1), criando um indicador estatístico específico para capturar essa dimensão, o IDD. Defendem que, tal como estabelecido pela Lei do Sinaes, a nota do Enade não deve constar no histórico escolar do estudante (AS4.1), mas procuram resguardar essa defesa com base em argumentos técnicos ligados ao exame, dentre eles o próprio objetivo para o qual foi concebido.

Sim, [...] mas no SAEB eu não divulgo a nota do aluno. É o aluno que faz a prova, mas sai o resultado da escola, sai o resultado do Município. Quer dizer, é avaliar a escola através do aluno. É a mesma coisa do ENADE. Ele não é uma avaliação, por exemplo, como o ENEM, que dá um certificado, a avaliação é do aluno. Como é um vestibular, a nota dele tem consequência direta para ele. (Representante do INEP, Câmara dos Deputados, 2008a)

Além disso, argumenta-se que a padronização das notas faz com que os resultados sejam sempre referenciados ao grupo de participantes da área avaliada a cada ano, não permitindo a comparabilidade entre as edições. Por fim, defendem que os indicadores de qualidade foram a forma encontrada para viabilizar o Sinaes (AS5.2), em sua função de oferecer subsídios à regulação, cujos prazos para dar vazão aos atos regulatórios, especialmente os de renovação de reconhecimento dos cursos, eram incompatíveis com a capacidade estatal para a realização das visitas *in loco*.

Em suma, essa é a lógica do sistema. Ele foi feito (CPC, IGC) não para acabar com o SINAES, mas para viabilizá-los, para continuar esse trabalho. Tudo que está sendo feito é no sentido de colocar o SINAES em pé. (Representante do INEP, Câmara dos Deputados, 2008a)

Mas essa expectativa de avaliação de cursos por meio de provas e visitas, considerando que há 22 mil cursos, e de avaliação de instituições por meio de autoavaliação e de visitas, considerando que há 2.500 instituições, é uma tarefa enorme. E sabemos que, se o SINAES não funcionar, se ficar parado por causa da complexidade, vai morrer. (Representante da Conaes, Câmara dos Deputados, 2008a)

5.4.4. O posicionamento da União Nacional dos Estudantes

A classificação das manifestações da presidente da UNE no parlamento não permitiu uma categorização clara dos estudantes em nenhuma das coalizões identificadas, revelando uma percepção da política muito particular à ótica dos estudantes.

Em termos de crenças sobre a política, o posicionamento da UNE mostra uma forte expectativa na atuação do Estado como ente responsável pela garantia da qualidade da educação superior (P1.2 e P2.1), especialmente por meio de sua função de regulação e supervisão do sistema, ou seja, assumindo o seu papel de controle. Embora defenda o duplo papel da avaliação (P3.3), os posicionamentos em favor do papel de controle do Estado são mais evidentes.

Uma vez que uma instituição teve um resultado insuficiente na sua avaliação dos SINAES, é fundamental que ela possa tomar todas as medidas necessárias, para que, na avaliação seguinte, ela possa apresentar um desempenho superior. E com os dados que se consegue obter através dessa avaliação, o SINAES, que essa avaliação contribua para aprimorar os instrumentos de regulação das instituições de ensino superior em nosso País. (Representante da UNE, Câmara dos Deputados, 2014)

Nesse sentido, embora a UNE também se posicione a favor de uma avaliação mais integrada (P4.1) e com a participação das instituições (P5.1), há um posicionamento claro em favor da atuação do Estado para garantir que a melhoria da qualidade ocorra.

Acho que este é o principal objetivo de uma avaliação: ela precisa servir para constatar e fazer um diagnóstico do ensino superior que se tem, e que essa avaliação possa subsidiar instrumentos de regulação mais eficientes para o ensino superior em nosso País, sempre com vistas à qualidade do ensino. (Representante da UNE, Câmara dos Deputados, 2014)

Em referência aos aspectos secundários, não houve posicionamento claro quanto à consideração das diferenças regionais e institucionais (AS2). Em relação ao Enade, embora demonstrem um posicionamento de que sua função é avaliar as instituições (AS3.1), criticam o excesso de peso dado ao exame, e, conseqüentemente, a responsabilização do estudante por um desempenho insatisfatório (AS4.1).

Acho que para nós, que somos estudantes, cabe refletir o peso que o ENADE tem recebido no processo de avaliação de uma instituição, porque o estudante não pode ser o único termômetro de avaliação de uma instituição, até porque, muitas vezes, quando os estudantes têm um desempenho insuficiente na avaliação do ENADE, a responsabilidade não é do estudante, mas da instituição que não está oferecendo educação apropriada e de qualidade, para que o estudante possa ter um desempenho melhor. Não dá para penalizar o estudante e responsabilizá-lo pela qualidade de uma instituição, quando, muitas vezes, o desempenho dele no ENADE decorre de insuficiências que aquela instituição apresenta. (Representante da UNE, Câmara dos Deputados, 2014)

Os argumentos trazidos pela representante dos estudantes são mais amplos do que a redução do peso do Enade ou a manutenção do sigilo da nota do estudante, pois questionam a própria natureza do instrumento e os efeitos produzidos pela sua utilização.

Por exemplo, nós, da UNE, nas nossas andanças pelas universidades, já nos deparamos com instituições que simplesmente interrompem o curso de um estudante e passam 6 meses, com todos os estudantes selecionados para fazerem a prova do ENADE, numa sala de aula, preparando-os para o ENADE. Eu, que sou estudante, tenho que interromper o meu curso por 6 meses, para passar esse tempo preparando-me unicamente para a prova do ENADE. (Representante da UNE, Câmara dos Deputados, 2014)

Ao defender que a avaliação seja mais ampla e integrada tal como propõe o Sinaes, a UNE chama a atenção também para a importância do ambiente democrático para a realização da avaliação, ao mesmo tempo em que reforça o papel regulador do Estado.

É necessário que a instituição seja avaliada por completo, e avaliar por completo é avaliar a sua infraestrutura, é avaliar inclusive a liberdade de organização que professores e estudantes têm nessas instituições, porque muitas das instituições, que sofrem problemas em nosso País, são instituições em que os estudantes e os professores não têm possibilidade de questionar o que está acontecendo ali dentro. Então, eu acho que a liberdade de organização sindical e a liberdade de organização estudantil precisam ser critérios de avaliação de uma instituição. E a instituição que persegue estudantes e professores, que lutam por uma instituição melhor, precisa ser penalizada por isso. (Representante da UNE, Câmara dos Deputados, 2014)

Mais do que os indicadores utilizados pelo Sinaes para oferecer subsídios à regulação, a UNE defende a ampliação dos critérios de avaliação, tomando em diversos momentos de sua fala o modelo de Universidade como referência de qualidade.

A gente precisa ampliar os critérios de avaliação, e, acima de tudo, a qualidade e a excelência acadêmica dessa instituição. Excelência acadêmica tem a ver, acima de tudo, com o respeito a esse tripé de ensino, pesquisa e extensão, que precisa ser respeitado por essas instituições. (Representante da UNE, Câmara dos Deputados, 2014)

Mais que isso, defende a regulação econômica do setor sob o ponto de vista educacional, por meio da defesa do Insaes, com atribuições similares ao do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), a fim de regular a atuação dos grandes conglomerados no setor.

A gente acabou de ver aprovada a fusão do grupo Kroton/Anhanguera pelo CADE, um órgão de defesa de mercado. O CADE não é um órgão de avaliação da educação. A gente precisa ter um instituto que avalie previamente compras e fusões de instituição do ponto de vista educacional, porque boa parte desse processo de fusão de grandes corporações no mercado educacional em nosso País - e nós discordamos dessa expressão mercado educacional, porque, para nós, educação não é mercadoria - e desse processo de financeirização e de desnacionalização das universidades tem sido responsável pelo rebaixamento da qualidade dessas instituições. [...]

O INSAES tem como prerrogativa, da maneira que foi votado até agora pelas três Comissões da Câmara por onde passou - e eu espero que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania confirme essa

prerrogativa do INSAES -, avaliar compra, vendas e fusões de instituições do ponto de vista educacional, para que a qualidade de educação esteja assegurada e para que a nossa soberania também esteja assegurada. Através do INSAES, nós poderemos ter a sofisticação dos instrumentos de avaliação - pelo menos, nós acreditamos nisso. (Representante da UNE, Câmara dos Deputados, 2014)

Diante do exposto, observa-se que a representação dos estudantes traz posicionamentos que não justificam a sua classificação em uma coalizão ou outra. Na defesa de uma avaliação mais ampla e integrada e na não responsabilização do estudante pelos resultados do Enade, se aproxima da coalizão de Educadores Emancipadores, porém com um posicionamento bem distinto desta, na forma como defende a atuação reguladora e supervisora do Estado como força necessária ao processo de melhoria da qualidade, inclusive por meio de punições. Na crítica ao peso excessivo dado ao Enade, se aproxima dos posicionamentos dos Regulados Reformistas, mas se distancia destes quando direciona críticas ao setor privado e à mercantilização do ensino. Ao defender uma atuação mais reguladora do Estado, também se aproxima dos Implementadores Pragmáticos, porém isso não se traduz na defesa dos indicadores de qualidade, mas na atuação mais incisiva da regulação no controle da qualidade do serviço ofertado pelo setor, em termos de infraestrutura, qualificação de professores, liberdade de associação sindical e estudantil e inclusive controle de compras e aquisições do setor privado.

5.5. Consolidando os resultados em torno do ACF

Para concluir este capítulo, os elementos observados foram consolidados no diagrama do ACF, de modo a resgatar as categorias do modelo e como elas foram aplicadas no caso analisado, conforme Figura 8.

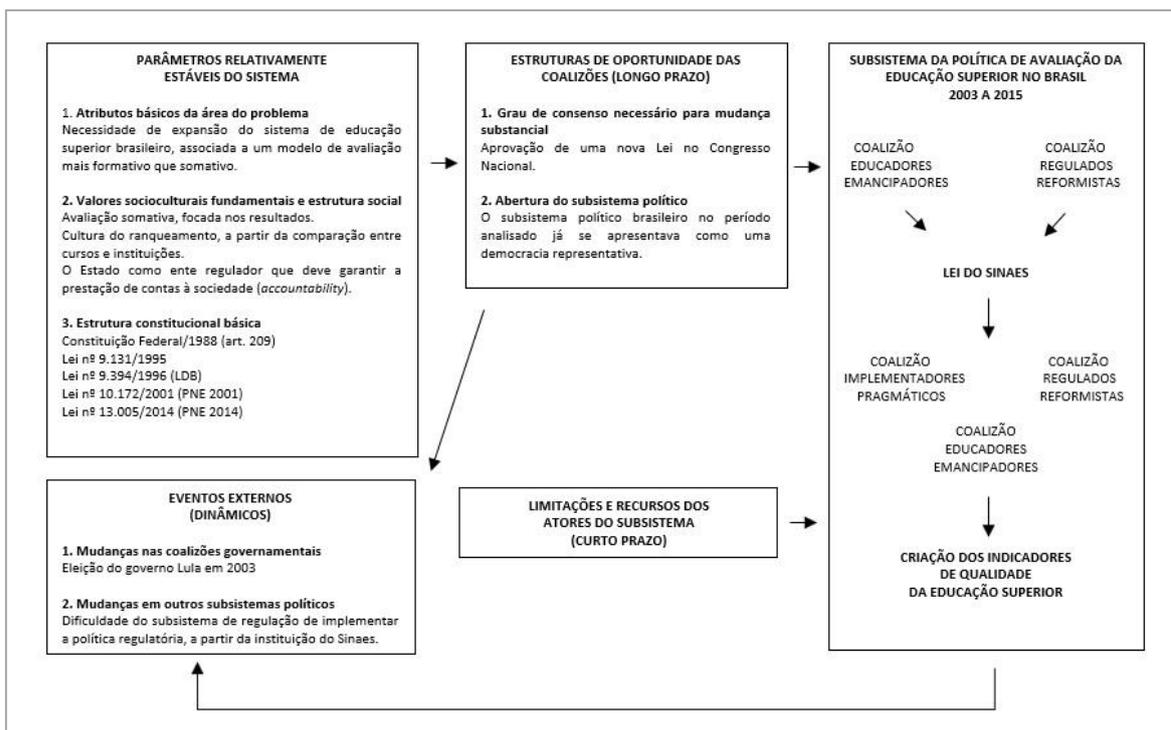


Figura 8. Processo esquematizado do Sinaes com base no diagrama do ACF

Fonte: Elaboração própria

Cabe reforçar que a identificação das coalizões no subsistema se deu a partir da identificação dos seus sistemas de crenças sobre a política e seus aspectos secundários, por isso, entende-se que elas podem ser classificadas *a priori* como potenciais coalizões. Isso indica, conforme discutido por Weible *et al.* (2020), que os atores que influenciaram a política compartilharam um sistema de crenças que orientou a sua atuação, embora não seja possível estabelecer, a partir dessa caracterização, se (e como) cada coalizão atuou de maneira coordenada e perene ao longo do tempo.

Até este ponto, é possível afirmar apenas que durante o processo de formulação da política, que culmina na publicação da Lei do Sinaes, foi possível observar a atuação de duas coalizões, os Educadores Emancipadores, representando as ideias do novo governo e os Regulados Reformistas, defendendo parte do legado construído no governo FHC. Somente no segundo momento, de construção dos indicadores de qualidade, é que foi possível observar a atuação da coalizão de Implementadores Pragmáticos, indicando um novo posicionamento do governo em relação à política.

No capítulo seguinte, ao se buscar os mecanismos causais que explicam a dinâmica do Sinaes, serão feitas considerações sobre a atuação dessas coalizões nos momentos destacados

para análise, procurando esclarecer como elas mobilizaram estratégias e recursos para influenciar a política no sentido desejado.

6. EXPLICAÇÕES PARA A DINÂMICA INSTITUCIONAL DO SINAES

Tendo em vista que a dinâmica institucional das políticas públicas é complexa, as explicações causais tanto para as mudanças ocorridas quanto para as evitadas podem envolver um ou mais mecanismos causais, atuando de maneira linear ou simultânea, de maneira independente ou inter-relacionada. Nesta etapa, as proposições objetivas para cada um dos processos mapeados foram especificadas, com base nas teorias de suporte e do conhecimento aprofundado do caso.

6.1. Os mecanismos causais e os fatores contextuais e institucionais

As teorias de suporte utilizadas nesta tese oferecem uma série de mecanismos causais para explicar a dinâmica das políticas públicas. No ACF, a primeira categoria de mecanismos causais que condiciona o subsistema da política refere-se aos parâmetros relativamente estáveis, que são as estruturas sociais, econômicas, culturais, físicas e institucionais nas quais o subsistema está inserido. Eles podem ser externos ou internos ao subsistema e estão sujeitos a perturbações que interferem nas políticas públicas. Outro grupo de mecanismos concentra os eventos externos, que quando ocorrem, tendem a influenciar o subsistema. O ACF também adota a premissa de que a formação de crenças e de preferências políticas agrupa os indivíduos em torno de coalizões, que atuam para influenciar o subsistema, mobilizando os recursos e estratégias de que dispõem. A existência de coalizões e a distribuição de poder entre elas, dessa forma, são importantes mecanismos para explicar a dinâmica das políticas públicas.

Outro mecanismo causal oferecido pelo ACF para explicar mudanças nas políticas públicas é o aprendizado, cuja concepção neste trabalho, foi rediscutida, resultando em cinco possibilidades relacionadas à categoria aprendizado. Primeiro, a própria noção de aprendizado, representada pela atualização de crenças, seguida das quatro possibilidades de aprendizado em função do contexto de tomada de decisões. Essa elaboração foi trazida essencialmente das contribuições de Dunlop e Radaelli (2013, 2018) para o entendimento do aprendizado.

Por fim, como resultado das contribuições do institucionalismo feitas por Mahoney e Thelen (2010), foram considerados como mecanismos causais a possibilidade de interpretação das leis, decorrente de sua ambiguidade, além das possibilidades de mudança, que se desenvolvem em decorrência das características do contexto e das instituições que conformam o subsistema da política. A Tabela 20 a seguir apresenta os 21 mecanismos causais considerados no escopo desta pesquisa, agrupados por dimensão de análise.

Tabela 20

Mecanismos causais utilizados na pesquisa

PARÂMETROS RELATIVAMENTE ESTÁVEIS	
Atributos básicos do problema (Jenkins-Smith <i>et al.</i> , 2018)	A forma como o problema é percebido pelos atores internos e externos ao subsistema (a gravidade do problema, suas causas, os responsáveis por sua solução) influencia as crenças sobre a política e sua efetividade.
Valores socioculturais (Jenkins-Smith <i>et al.</i> , 2018)	Os valores que norteiam a estrutura social na qual o subsistema está inserido influenciam as crenças sobre a política.
Estrutura constitucional básica (Jenkins-Smith <i>et al.</i> , 2018)	A estrutura constitucional legal que conforma o subsistema influencia as crenças sobre a política.
EVENTOS EXTERNOS OU CHOQUES	
Impactos de outros subsistemas (Jenkins-Smith <i>et al.</i> , 2018)	Decisões políticas e impactos decorrentes de alterações em outros subsistemas influenciam a distribuição de poder no subsistema, podendo provocar mudanças na política.
Mudanças nas condições socioeconômicas (Jenkins-Smith <i>et al.</i> , 2018)	Mudanças nas condições socioeconômicas influenciam a distribuição de poder no subsistema, podendo provocar mudanças na política.
Mudanças na opinião pública (Jenkins-Smith <i>et al.</i> , 2018)	Mudanças na opinião pública influenciam a distribuição de poder no subsistema, podendo provocar mudanças na política.
Mudanças na coalizão governante (Jenkins-Smith <i>et al.</i> , 2018)	Mudanças sistêmicas na coalizão governante influenciam a distribuição de poder no subsistema, podendo provocar mudanças na política.
CRENÇAS, ATORES E COALIZÕES	
Formação de crenças (Jenkins-Smith <i>et al.</i> , 2018)	Indivíduos agem de acordo com um sistema de crenças e se agrupam em coalizões com maior grau de convergência com suas crenças.
Formação de preferências políticas (Jenkins-Smith <i>et al.</i> , 2018; Moyson, 2017)	Indivíduos mantêm preferências em relação às políticas públicas, geralmente, alinhadas ao seu sistema de crenças.
Distribuição de poder (Jenkins-Smith <i>et al.</i> , 2018; Mahoney & Thelen, 2010)	Coalizões ganham poder de influenciar uma política, conforme suas ideias dominam o subsistema, o que lhes permite acessar recursos, que invariavelmente têm consequências distributivas.
Policy broker (Jenkins-Smith <i>et al.</i> , 2014)	Atores atuam como <i>policy brokers</i> , ou seja, procuram mitigar o nível de conflito e ajudar oponentes a alcançarem consensos.
APRENDIZADO	
Atualização de crenças Adaptado de Dunlop & Radaelli, 2013	Indivíduos promovem atualizações em seu sistema de crenças a partir do contato com um novo conhecimento. Essa atualização envolve tanto o reforço quanto a alteração das crenças existentes.
Aprendizado reflexivo (Dunlop & Radaelli, 2013, 2018)	Indivíduos podem aprender de maneira profunda, complexa e não linear, quando o nível de tratabilidade do problema e a certificação dos atores são baixos.
Aprendizado epistêmico (Dunlop & Radaelli, 2013, 2018)	Indivíduos podem aprender a partir de evidências, quando o nível de tratabilidade do problema é baixo, mas a certificação dos atores é alta.
Aprendizado na barganha (Dunlop & Radaelli, 2013, 2018)	Indivíduos podem aprender durante processos de negociação, quando o nível de tratabilidade do problema é alto, mas a certificação dos atores é baixa.
Aprendizado na hierarquia (Dunlop & Radaelli, 2013, 2018)	Indivíduos podem aprender sobre processos institucionalizados, quando se conformam às regras, em contextos em que o nível de tratabilidade do problema e a certificação dos atores são altos.
ABERTURA PARA INTERPRETAÇÕES E MUDANÇAS	
Ambiguidade (Mahoney & Thelen, 2010)	Lacunas existentes entre a regra e sua interpretação ou entre a regra e sua implementação potencializam a possibilidade de mudança incremental.
Camadas (Mahoney & Thelen, 2010)	Emendas, revisões e aditivos modificam gradualmente as instituições.

Conversão (Mahoney & Thelen, 2010)	Regras estão sujeitas a interpretações e implementação diferentes das que foram originalmente propostas, levando à mudança institucional.
Deslocamento (Mahoney & Thelen, 2010)	Novas regras substituem regras existentes, modificando as instituições.
Desvio (Mahoney & Thelen, 2010)	Resultados e impactos das políticas mudam quando as instituições não se adaptam a alterações no ambiente.

Fonte: Elaboração própria

Todas as teorias adotadas chamaram a atenção também para os contextos e arranjos institucionais e como eles afetam a tomada de decisões dos indivíduos, potencializando diferentes tipos de aprendizado e de mudança. A Tabela 21 consolida esses elementos.

Tabela 21

Fatores contextuais e institucionais considerados na pesquisa

Fatores	Definição
Direitos de consulta (Dunlop & Radaelli, 2013, 2018)	Regras institucionais que exigem a consulta a especialistas favorecem a criação de contextos epistêmicos para tomada de decisão.
Fóruns/arranjos institucionais (Jenkins-Smith <i>et al.</i> , 2018; Dunlop & Radaelli, 2013, 2018)	Os fóruns em que as coalizões interagem, debatem e negociam podem assumir diferentes arranjos, que variam em relação ao grau de abertura à participação e em que medida os participantes dispõem de uma capacidade analítica comum e de normas de conduta que regulem a sua participação. O arranjo institucional desses fóruns afeta a forma como ocorre o aprendizado entre aliados e oponentes. Arranjos institucionais que privilegiem a socialização, deliberação e a coprodução; e normas que privilegiem a competência moral e não política ou hierárquica favorecem a criação de contextos de reflexividade. Arranjos em que haja transparência e permanência da negociação, favorecem a criação de contextos de barganha e o ajustamento partidário mútuo.
Nível de certificação dos atores (Dunlop & Radaelli, 2013, 2018)	O nível de certificação dos atores para a construção de soluções para os problemas varia em decorrência da presença de atores com autoridade no tema e legitimidade perante a comunidade em que se inserem.
Nível de conflito (Jenkins-Smith <i>et al.</i> , 2018)	O nível de conflito entre as coalizões varia, podendo ser maior ou menor, conforme os atores percebem os objetivos ou ações dos seus oponentes como ameaça às suas crenças sobre a política. Níveis intermediários de conflito favorecem o aprendizado.
Nível de discricionariedade na interpretação/execução das regras (Mahoney & Thelen, 2010)	As regras apresentam diferentes níveis de discricionariedade em sua interpretação e/ou implementação, favorecendo diferentes tipos de mudança.
Nível de tratabilidade do problema (Dunlop & Radaelli, 2013, 2018)	Os problemas envolvem diferentes níveis de risco e incerteza podendo ser mais ou menos difíceis de serem tratados.
Possibilidades de veto (Mahoney & Thelen, 2010)	As possibilidades de veto a mudanças podem ser maiores ou menores, conforme o contexto político, favorecendo diferentes tipos de mudança.

Fonte: Elaboração própria

6.2. Os processos rastreados

Como visto nos capítulos anteriores, dois momentos foram cruciais para a compreensão do Sinaes. Primeiro, o próprio processo de formulação da nova política e segundo, a criação

dos indicadores de qualidade da educação superior, apontada por 100% dos entrevistados como a maior mudança ocorrida no Sinaes. Por conta de sua importância para a definição dos rumos tomados pela política, esses dois processos foram mapeados em profundidade por meio do *process tracing* neste capítulo. De maneira auxiliar, outros dois processos de menor porte também foram rastreados: as mudanças ocorridas no cálculo do IDD e a manutenção do sigilo da nota do Enade, não permitindo o seu registro no histórico escolar do estudante.

As mudanças no cálculo do IDD foram consideradas, porque esse indicador é um componente da avaliação de cursos que representa uma inovação trazida pelo Sinaes em relação à política anterior. Além de ter um foco no processo formativo, já que compara notas de ingressantes e de concluintes, ele também alimenta o debate sobre a valorização da contribuição dos cursos de instituições privadas na avaliação, tendo em vista que esses cursos são os que mais recebem alunos com legado educacional deficitário. Já o processo de manutenção da proibição de publicação da nota do Enade no histórico escolar do estudante, foi selecionado por representar metade das propostas que tramitaram no Congresso Nacional tentando, sem sucesso, promover alterações no Sinaes.

Esses dois processos, embora menos expressivos, também se configuram em resultados do que a política se tornou ao longo de sua implementação. Todas as outras mudanças identificadas na descrição da trajetória da política, assim como as tentativas de mudança não alcançadas, poderiam ser analisadas em profundidade neste capítulo, no entanto, por questões de tempo e recursos necessários à realização dessa empreitada, optou-se pela seleção de alguns processos, pelos motivos mencionados.

6.3. A formulação da política

A política representada pelo Sinaes é apresentada, no momento de sua formulação, como uma mudança de grande porte em relação à sua antecessora. Com base no ACF, uma premissa que poderia ser adotada para explicar essa mudança seria a ocorrência de um choque externo, representado pela mudança na coalização dominante, com a eleição do governo Lula. Isso levaria a uma redistribuição de poder que permitiria ao novo grupo dominante atuar com base em um novo sistema de crenças, ocupar posições de autoridade e, conseqüentemente, diminuir suas possibilidades de veto em relação a mudanças, promovendo o que a teoria da mudança gradual entende como uma mudança por deslocamento, ou seja, aquela em que novas regras substituem as regras existentes, modificando as instituições.

No entanto, o rastreamento deste processo, que tem como resultado a publicação da Lei do Sinaes, revela que essa premissa não se confirma, na medida em que a mudança na coalizão governante não foi condição suficiente para uma mudança por deslocamento. Um fluxo esquemático desse processo é apresentado na Figura 9 e será discutido nesta subseção.

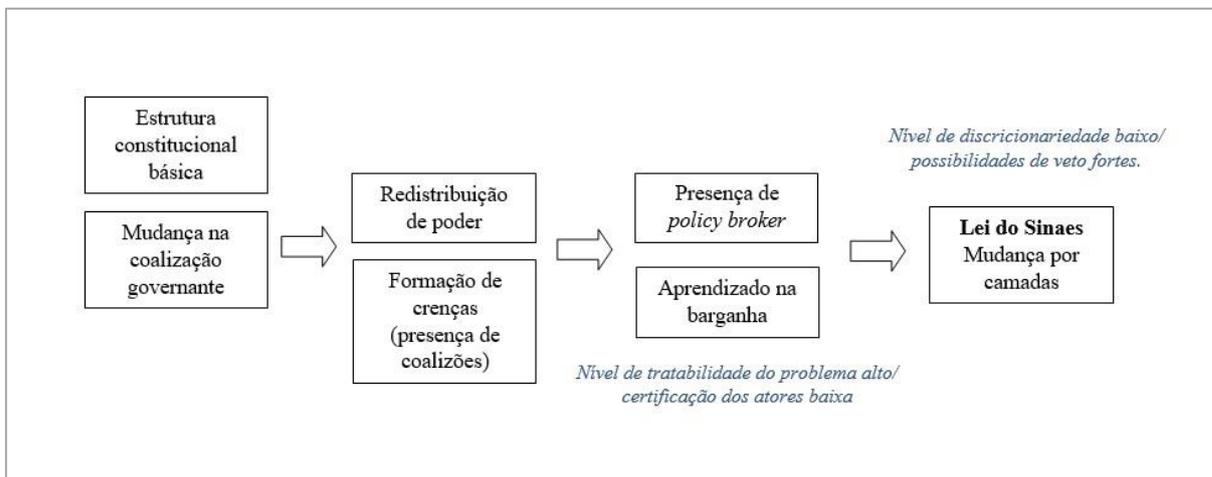


Figura 9. Processo de formulação do Sinaes

Fonte: Elaboração própria

O processo de formulação do Sinaes se deu concretamente no período que vai da instituição da Comissão de Especialistas em Avaliação, em 28 de abril de 2003 até a promulgação da Lei 10.861/2004 em 14 de abril de 2004. O processo, no entanto, não foi algo linear. As relações causais encontradas envolveram tanto a dependência da trajetória, quanto a equifinalidade, ou seja, quando mecanismos causais distintos levam a um resultado comum. Embora tenha sido viabilizada pela troca da coalizão governante, a Lei, tal como publicada, não representou necessariamente um processo de ruptura. Seu texto final foi muito mais dependente da trajetória das políticas de avaliação que lhe antecederam do que uma ruptura institucional. Os dois conjuntos de ideias presentes na formulação da política foram ambos um legado do passado da avaliação no Brasil, com um exame de larga escala e as avaliações *in loco* herdados do governo FHC e a noção de autoavaliação e avaliação institucional trazida do PAIUB, programa que já era inspirado por uma experiência de avaliação promovida na UNICAMP. Nenhuma dessas ideias era exatamente nova no país. Se o Brasil não tivesse passado por essas experiências, dificilmente, uma política de avaliação teria sido formulada no tempo de tramitação de uma medida provisória.

De todo modo, a troca da coalizão governante, com a posse do governo Lula, foi um evento importante na explicação do Sinaes, na medida em que trouxe para o subsistema um conjunto de crenças que estava afastado do processo decisório no governo anterior. Como

evidência, tem-se a constituição da CEA e a atribuição de sua presidência ao professor Dias Sobrinho, um pesquisador reconhecido na área como um crítico do modelo de avaliação vigente no governo FHC. Esse retorno da concepção de uma avaliação formativa e emancipatória ao núcleo central do subsistema foi resultado da redistribuição de poder causada pela mudança na coalização dominante.

Simultaneamente, tudo isso ocorreu dentro de um marco legal pré-existente e vigente no país. Neste sentido, a estrutura constitucional básica, já consolidada na área de educação superior, também teve um importante papel na conformação do Sinaes, dificultando mudanças mais bruscas, o que o ACF trata como parâmetros relativamente estáveis do sistema. A função da avaliação da qualidade como condição para a oferta de ensino pela iniciativa privada, estabelecida no texto constitucional de 88 e reforçada pela LDB, como subsídio para os processos regulatórios, foram importantes pontos de veto para que não fosse possível desvincular a avaliação da regulação, na medida desejada pelos membros da CEA.

Apesar da criação de uma comissão de especialistas para propor o novo modelo, a urgência na apresentação da nova política levou o ministro da educação Cristovam Buarque a encaminhar uma proposta ao Congresso Nacional na forma de medida provisória, o que exigiu a sua apreciação e votação em caráter de urgência. Essa atuação foi possibilitada pela posição de autoridade exercida pelo governo, dando-lhe poder de agenda. A medida provisória nº 147 foi enviada ao Congresso Nacional em 15 de dezembro de 2003, instituindo o Sinapes. Em 03/03/2004, o parecer do relator foi aprovado na Câmara dos Deputados e a matéria seguiu para o Senado Federal. Em 17/03/2003, após apresentação de duas emendas, em votação nominal, o PLV nº 10, de 2004 foi aprovado no Senado com 50 votos favoráveis, dez contrários e uma abstenção, num total de 61 votos, tendo como relator revisor o Senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE). Com a aprovação das duas emendas, a matéria retornou à CD. Em 23/03/2003, na votação em plenário da Câmara dos Deputados, as duas emendas propostas pelo SF foram rejeitadas e o PLV nº 10/2004 foi encaminhado à sanção presidencial no dia 30/03/2004 e transformado na Lei 10.861 em 14/04/2004. Em resumo, nesse período de quatro meses, o texto final foi revisado, emendado, apreciado e votado nas duas casas legislativas até a sua sanção presidencial.

A proposta encaminhada ao Congresso não foi o resultado do trabalho da CEA, mas um texto sucinto construído a portas fechadas dentro do gabinete ministerial. Por conta disso, essa passagem pelo parlamento acabou sendo o momento em que o debate ocorreu de maneira mais concreta no sentido da redação final da Lei. Como não foram feitas audiências públicas, o

debate se concentrou nos parlamentares, divididos basicamente em dois grupos: um formado por partidos da base governista (PT, PCdoB, PSB e PMDB) e outro formado por partidos de oposição ao governo (PSDB, PFL e PDT), integrantes da coalização perdedora na disputa eleitoral e responsáveis pela política até então vigente. Com base em seus sistemas de crenças, esses dois grupos foram identificados como as potenciais coalizões de Educadores Emancipadores e de Regulados Reformistas.

Naturalmente, o teor vago da medida provisória foi notado pelos parlamentares. Se toda regra está sujeita a algum grau de ambiguidade, a proposta enviada pelo Executivo estava mais para incompleta, pois sem especificação do conteúdo da política. Nas palavras do deputado Dr. Evilásio (PSB/SE), parlamentar designado como relator do parecer, a proposta original

ainda que apresentada como instituidora de um sistema nacional de avaliação, tem reduzido conteúdo sobre a avaliação propriamente dita. [...] Um sistema que não é apresentado de forma articulada com relação à legislação educacional já existente e às concepções nela consagradas (Câmara dos Deputados, 2004, p. 6371).

Essa lacuna acabou deixando espaço para que os parlamentares apresentassem suas propostas ao texto. As coalizões de Educadores Emancipadores e de Regulados Reformistas atuaram nesse debate, disputando por meio das emendas à medida provisória, um lugar de representação na Lei do Sinaes. Enquanto os Educadores Emancipadores defenderam as contribuições produzidas pela CEA, os Regulados Reformistas advogaram pela manutenção de instrumentos utilizados no governo FHC, como o Provão, mas também apontaram a necessidade de ajustes para melhor capturar as distintas características das instituições de educação superior.

A análise do primeiro componente dos aspectos secundários (AS1), que trata sobre as posições em relação à medida provisória, reforça que, apesar das divergências existentes, as coalizões também possuíam ideias convergentes. A Tabela 22 a seguir mostra os posicionamentos dos parlamentares da base, da oposição e dos parlamentares sem partido em relação às posições adotadas. Essas posições foram capturadas das propostas de emenda apresentadas (Câmara dos Deputados, 2003).

Tabela 22

Posições dos parlamentares sobre a medida provisória 147/2003

AS1. Sobre a medida provisória	Base	Oposição	Sem partido	Exemplos de posicionamentos
AS1.1. Apoio incondicional				Os partidos da base foram votando sempre com o relator.
AS1.2. Apoio mais Provão				[...] a regulamentação do sistema é perfeitamente compatível com a realização de provão pelos alunos, que para ser obrigatória precisa constar em lei. Caso contrário, qualquer instituição ou aluno pode se recusar a fazer essa etapa da avaliação. (Câmara dos Deputados, 2003)
AS1.3. Apoio mais especificação				Não é salutar que o Ministério da Educação regule como serão os procedimentos de avaliação do Sistema de Avaliação e Progresso do Ensino Superior, pois poderá modificá-los a qualquer tempo e sem um critério justo e imparcial. A regulamentação deverá ser feita pelo Poder Legislativo, para que haja transparência e para que as propostas possam ser discutidas amplamente por toda a sociedade. (Câmara dos Deputados, 2003)
AS1.4. Apoio mais participação				O estabelecimento de critérios de avaliação é de competência legal da CES/CNE, a qual é amplamente representativa dos diferentes setores educacionais públicos e privados e, a não ser que seja legalmente extinto, não pode ser deixada à margem do processo. Além disso, é necessário evitar o excessivo centralismo das decisões no âmbito exclusivamente interno do MEC. (Câmara dos Deputados, 2003)
AS1.5. Apoio mais avaliação total de cursos				A medida visa acrescentar novo inciso garantindo que todos os cursos sejam avaliados, de forma gradativa, respeitando as condições de operacionalização pelo Ministério da Educação, obtendo, em um futuro próximo, a avaliação da totalidade dos cursos universitários. (Câmara dos Deputados, 2003)
AS1.6. Apoio mais abrandamento penalidades				A suspensão do funcionamento do curso trará prejuízos enormes para os alunos já matriculados. [...] A suspensão da admissão de novos alunos até que os problemas sejam sanados é uma punição suficientemente eficiente e eficaz, porque estimula a instituição a melhorar o curso em lugar de abrir mão dele". (Câmara dos Deputados, 2003)
AS1.7. Posição contrária ou cautelosa				[...] de que adianta o Governo fazer uma suposta avaliação se, por outro lado, ele corta verba das universidades, não contrata professores, não melhora o salário dos funcionários? Como quer avaliar as universidades se elas não têm verba nem para a compra de material? (Câmara dos Deputados, 2003)

Fonte: Elaboração própria

De maneira geral, os parlamentares da coalizão Educadores Emancipadores ofereceram apoio incondicional à proposta, votando sempre com as propostas do relator. Do outro lado, parlamentares da coalizão Regulados Reformistas defenderam a manutenção do Provão como

instrumento de avaliação da educação superior, num claro posicionamento de defesa do legado do governo FHC. Alguns apoiaram ainda o abrandamento das penalidades impostas aos cursos mal avaliados, trocando a suspensão de funcionamento dos cursos por suspensão temporária da abertura de processo seletivo. Os parlamentares das duas coalizões convergiram na necessidade de mais especificação ao projeto apresentado pelo Ministério da Educação em termos de detalhamento da proposta de avaliação propriamente dita, de maior participação de outras instâncias como o CNE, conselhos profissionais ou sociedade civil no processo avaliativo e ainda a necessidade de se avaliar a totalidade dos cursos, evitando os processos amostrais. As posições contrárias ou cautelosas foram dos parlamentares sem partido que haviam sido expulsos do PT e que demandavam uma discussão mais aprofundada da proposta, considerando a reforma universitária e o financiamento das universidades públicas.

Em termos de contexto para tomada de decisões, como não houve abertura para a realização de audiências públicas, e, conseqüentemente, não houve espaço para manifestações públicas dos especialistas no domínio, nem mesmo de membros da CEA ou de gestores provenientes do governo FHC, a certificação dos atores que alimentaram o debate no Congresso era baixa, já que composta exclusivamente pelos parlamentares.

Pode-se dizer que os parlamentares do núcleo central da base governista (PT e PCdoB), que compunham a coalizão de Educadores Emancipadores, contribuíram mais com um discurso de defesa do governo do que com manifestações concretas de incorporação das propostas construídas no âmbito da CEA. Da mesma forma, os parlamentares da coalizão de Regulados Reformistas procuraram enaltecer a política de avaliação produzida no governo anterior como um legado a ser preservado. Por outro lado, as experiências de avaliação pelas quais o Brasil já tinha passado ofereceram um arsenal de soluções, em termos de formas e instrumentos de avaliação da educação superior, que terminou por amenizar o nível de tratabilidade do problema.

Esse contexto propiciou um tipo de aprendizado entendido por Dunlop e Radaelli (2013, 2018) como aprendizado em contextos de barganha, aquele que ocorre quando a administração pública já dispõe de um repertório de soluções e modos de fazer as coisas, por isso não procura por verdades para solucionar problemas, mas por compreender o ambiente e os limites da negociação. São evidências desse aprendizado, não só o próprio texto final, que congrega propostas dos Educadores Emancipadores e dos Regulados Reformistas, mas as manifestações dos parlamentares das duas coalizões em sentido conciliatório.

Aqui, confirma-se o pressuposto defendido nesta tese de que em contextos de barganha é mais provável que o aprendizado seja observado pela ocorrência do uso político do conhecimento. Cabe reforçar que a recomendação feita na discussão teórica é superar a noção pejorativa de uso político, no sentido de manipulação do conhecimento para reforçar ou refutar argumentos, mas entendê-lo como forma de compreensão mútua das preferências das coalizões concorrentes, dos limites da negociação e da possibilidade de construção de consensos. A discussão sobre o Sinaes no Congresso potencializou o uso político do conhecimento e, conseqüentemente, o aprendizado sobre as preferências políticas e os custos de cooperação, porque havia espaço para visões concorrentes e para a negociação. Para que isso ocorresse, foi importante que houvesse predisposição dos atores para a repactuação dos assuntos discutidos. Algumas falas são transcritas a seguir como evidência do uso político do conhecimento.

Nas palavras da deputada Mariângela Duarte, do PT/SP:

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, o PSDB deu uma demonstração — temos de reconhecer — de absoluta maturidade, até porque muito contribuiu no encaminhamento da solução que hoje estamos votando. Ressaltei que reconheço o trabalho do PSDB porque nenhum de nós está dizendo que esse projeto é apenas do Partido dos Trabalhadores ou do Governo Lula. Nosso método de trabalho é democrático. Enviamos a matéria para esta Casa, designamos relatores suficientemente flexíveis, inclusive da Oposição, e aceitamos emendas. (Câmara dos Deputados, 2004a)

E do deputado federal Gastão Vieira, do PMDB, que naquele momento compunha a base governista:

Sr. Presidente, sou fã do Provão. Reconheço defeitos nele, pois não permitia a comparação entre um ano e outro e só avaliava o aluno ao final do curso. Graças ao trabalho do Deputado Dr. Evilásio, temos um texto infinitamente melhor do que o original encaminhado ao Congresso Nacional.

[...] A Câmara dos Deputados está de parabéns pelo consenso alcançado, que nos levou não a atirar pedra no passado, mas a reconhecer que o passado mais uma vez foi um instrumento para que o presente seja construído nesta Casa de forma muito mais adequada. (Câmara dos Deputados, 2004a)

Em seu voto, o deputado federal Antônio Carlos Mendes Thame, do PSDB/SP, assim avalia:

Se votássemos a medida provisória da forma enviada pelo Governo, seria um desastre. Afortunadamente, o Relator da matéria, Deputado Dr. Evilásio, os Deputados Professora Raquel Teixeira, do PSDB, Lobbe Neto e diversos outros, de partidos da base do Governo ou da Oposição, somaram contribuições, aceitas pelo Relator, o que hoje nos possibilita votar projeto amenizado em relação aos defeitos do texto original. (Câmara dos Deputados, 2004a)

Assim como apontado pelos parlamentares, a construção desses consensos e do texto final foi também resultado da atuação do relator, o deputado Dr. Evilásio, que desempenhou um papel mediador entre as crenças dos partidos da base governista e da oposição. O

entrevistado Ricardo Martins, consultor legislativo designado para fazer o assessoramento legislativo, assim descreveu o relator:

Dr. Evilásio foi muito sábio, a capacidade política do relator de aproveitar na minuta do projeto de lei de conversão emendas originárias dos diferentes partidos políticos, seja dos partidos políticos que naquele momento partilhavam o poder, na verdade o PT e seus aliados PCdoB etc. e tal e o próprio PSB e de outro lado também emendas que eram de partidos da coalizão que haviam deixado o poder, parlamentares do PSDB etc. e tal. Tanto essa estratégia se revelou consistente sob o ponto de vista político que quando o projeto foi a votação no plenário, para votação no plenário, não houve vozes discordantes, ele foi votado [...] se não foi unanimidade, foi uma maioria tão expressiva, que se poderia dizer que o texto aprovado acabou sendo um texto de natureza consensual. (Entrevistado Ricardo Martins, 2020)

De fato, o projeto não foi aprovado por unanimidade, mas a grande maioria se viu representada no texto final produzido pelo relator, que foi capaz de agregar tanto ideias advindas do governo FHC, quanto ideias trazidas pela CEA. Esse trabalho de acomodação de ideias se deu tanto no nível político, por meio da articulação com o Executivo e com os diversos partidos e parlamentares, mas também no nível técnico, por meio da interlocução do relator e de seu assessor legislativo com representantes do MEC e do INEP.

O entrevistado Ricardo Martins aponta os professores Mário Portugal Pederneiras e Dilvo Ristoff como principais interlocutores do MEC e do INEP, respectivamente. Esses atores haviam sido integrantes da CEA e passaram a ocupar posições de autoridade no governo, um importante recurso para operar mudanças na política. Essa ocupação de posições no governo por membros da CEA, tanto no INEP quanto na Conaes, fez com que, nesse momento, o governo ainda estivesse mais alinhado às concepções da coalizão de Educadores Emancipadores.

A interlocução entre o relator e o Executivo foi importante para que, pelo menos parte das crenças defendidas pela CEA, fosse incorporada ao texto da Lei. Talvez isso não ocorresse sem essa mediação, pela própria falta de conhecimento técnico por parte dos parlamentares da base governista para defender tais ideias. A atuação do relator se aproxima do que o ACF reconhece como *policy broker*, um ator do subsistema que se destaca por seu papel de mediador das ideias e interesses distintos das coalizões, permitindo a construção de consensos que possibilitam mudanças nas políticas públicas (Jenkins-Smith et al., 2014).

Do ponto de vista das características institucionais, por se tratar da fase de formulação da política, o nível de discricionariedade era baixo, já que os atores precisavam defender seus posicionamentos de maneira clara, para que eles fossem incorporados ao texto da Lei. A discricionariedade se potencializa na implementação da política, quando a ambiguidade das regras pode dar margem a diferentes interpretações. Por outro lado, as possibilidades de veto

nesse contexto eram altas, pois enfrentar o Congresso implicava em se submeter ao escrutínio e aprovação de parlamentares com posicionamentos diversos, o que poderia inviabilizar a aprovação da nova proposta. Assim, o texto final do Sinaes, se configurou como uma mudança por camadas e não uma mudança por deslocamento, como era esperado. A mudança por camadas se caracteriza como um tipo de mudança incremental, em que novas regras são adicionadas às regras existentes (Mahoney & Thelen, 2010).

Alguns parlamentares da base governista tentaram enfatizar a nova política como uma ruptura em relação à anterior, como a deputada Alice Portugal do PCdoB/BA, quando declara: “Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, assumo com satisfação à tribuna da Casa para dizer que, nesta noite, estamos sepultando o Provão” (Câmara dos Deputados, 2004b). Apesar disso, esse tipo de discurso não reflete o que ocorreu na prática. O deputado federal Lindberg Farias, do próprio partido do governo, resume de maneira mais parcimoniosa: “não se trata de projeto do Governo do PT contra o Governo anterior, mas de projeto que incorpora o aprendizado obtido ao longo de todo esse tempo” (Câmara dos Deputados, 2004b).

A Tabela 23 a seguir consolida os mecanismos causais encontrados para explicar a dinâmica do processo de formulação da política, que resultou numa mudança por conversão na política até então vigente, materializada na publicação da Lei do Sinaes. A tabela reúne ainda a descrição dos mecanismos com base no caso analisado, destacando as evidências que sustentam as explicações apresentadas.

Tabela 23

Mecanismos causais e evidências do processo de formulação da Lei do Sinaes

Mecanismo Causal	Descrição	Evidências
Estrutura constitucional básica	A Constituição Federal de 1988 e a Lei 9.394/1996 (LDB) estabeleceram a avaliação da qualidade como condição para a oferta de ensino pela iniciativa privada, vinculando a avaliação à regulação.	Os textos normativos funcionam como pontos de veto para mudanças mais bruscas no sentido de se desvincular a avaliação da regulação.
Mudança na coalizão governante	A posse do governo Lula trouxe para o subsistema um conjunto de crenças que estava afastado do processo decisório no governo anterior, representado pela coalizão de Educadores Emancipadores.	Constituição da CEA Atribuição da presidência ao professor Dias Sobrinho, um proeminente pesquisador crítico ao modelo implementado durante o governo FHC.
Redistribuição de poder	A troca na coalizão governante ocasiona uma redistribuição de poder, na medida em que a nova coalizão ocupa posições de autoridade e tem poder de agenda para propor uma nova Lei.	O governo Lula apresenta a medida provisória 147/2003 ao Congresso Nacional, formalizando o início do processo de mudança na política vigente.
Formação de crenças	A apresentação de um novo modelo de avaliação gera disputas para influenciar a política em construção. A disputa se dá em torno de crenças sobre a política, o que indica a presença de coalizões atuando no subsistema.	As coalizões de Educadores Emancipadores e Regulados Reformistas disputam por meio de 42 emendas à medida provisória

		um lugar de representação na Lei do Sinaes.
Presença de <i>policy broker</i>	O relator da proposta Deputado Dr. Evilásio desempenhou um papel mediador entre as coalizões, contribuindo para a formação de consensos necessários à aprovação da Lei. A interlocução do relator com representantes do MEC e do INEP também foi importante para a construção do texto final da Lei.	As manifestações dos parlamentares e do entrevistado Ricardo Martins confirmam a importância da mediação feita pelo relator. O texto final da Lei também reflete os consensos obtidos.
Aprendizado na barganha	O contexto de tomada de decisão, marcado por um nível de tratabilidade do problema alto x certificação dos atores baixa propiciou o aprendizado na barganha. As soluções apresentadas já faziam parte do legado da trajetória das políticas de avaliação experimentadas no país. A discussão feita pelos parlamentares sem a realização de audiências públicas com especialistas no domínio, resultou num debate marcado pelo uso político do conhecimento.	Os membros das coalizões procuraram compreender o ambiente e os limites da negociação. As manifestações dos parlamentares em sentido conciliatório para aprovar o texto final da Lei são evidências do aprendizado na barganha.
Mudança por camadas	A Lei do Sinaes representa uma mudança incremental em relação à anterior, com novas regras sendo adicionadas às regras anteriores. As características institucionais favorecem esse tipo de mudança, com um nível de discricionariedade para interpretação das regras ainda baixo, já que as regras estavam em discussão, combinado a altas possibilidades de veto, já que o texto precisava de aprovação no Congresso Nacional. Apesar da troca da coalizão governante, não há uma mudança por deslocamento, como esperado.	O texto final da Lei mantém instrumentos de avaliação ligados a uma lógica mais somativa, como o exame de larga escala e a avaliação externa de cursos, e incorpora a avaliação institucional integrada e a autoavaliação como instrumentos representantes de uma lógica mais formativa.

Fonte: Elaboração própria

6.4. A criação dos indicadores de qualidade

O primeiro ciclo avaliativo do Sinaes, de 2004 a 2006, foi marcado pelos desafios de implementar a Lei 10.861/2004. Para operacionalizar a proposta híbrida aprovada no Congresso, o INEP teria que reformular o Provão, transformando-o no Enade, aplicá-lo a ingressantes e concluintes, instituir os instrumentos de avaliação externa de cursos e instituições, bem como gerir o processo de visitas *in loco*. Ao mesmo tempo, as instituições de educação superior teriam que implementar suas comissões próprias de avaliação para iniciar os seus processos de autoavaliação, enquanto o INEP teria que encontrar maneiras de avaliar a produção resultante desse processo. Simultaneamente, os resultados teriam que ser divulgados em tempo hábil para que servissem de subsídio ao processo regulatório conduzido pelo MEC, que precisava credenciar e recredenciar instituições, autorizar, reconhecer e renovar o reconhecimento de cursos de graduação, num momento em que a iniciativa privada continuava expandindo a sua atuação.

Foi nesse contexto que, no início do segundo ciclo avaliativo do Sinaes (2007 a 2009), ocorreu o que tanto os entrevistados, quanto a produção acadêmica sobre o Sinaes, apontam

como a principal mudança na política de avaliação: a criação e implementação dos indicadores de qualidade, o CPC e o IGC. Do ponto de vista da análise de políticas públicas, a mudança em instrumentos da política, em geral, é vista como uma mudança de menor porte. No entanto, a instituição dos indicadores de qualidade provoca uma mudança, vista pelos especialistas em avaliação como um retorno a tudo aquilo que o Sinaes procurava superar (Barreyro & Rothen, 2008; Giolo, 2008; Lehfeld, Gabarra, Costa, & Sousa, 2010; Limana, 2008; Polidori, 2009).

Tanto o CPC quanto o IGC são indicadores estatísticos, calculados a partir dos resultados do Enade e de outros dados disponíveis nas bases de dados do INEP e da Capes, sem a necessidade de visitas *in loco* aos cursos e instituições para a realização do seu cálculo. Uma breve explicação da composição dos indicadores é apresentada nos próximos parágrafos para possibilitar a compreensão das mudanças ocorridas a partir de sua implementação.

O CPC é um indicador composto que reúne diferentes componentes para avaliar a qualidade de um curso, agrupados em torno de três dimensões: o desempenho dos estudantes, o corpo docente e as condições de oferta. O desempenho dos estudantes engloba os resultados do Enade já instituídos no ciclo anterior: o Conceito Enade e o IDD. A avaliação do corpo docente considera: a) a titulação dos docentes, medindo o percentual de mestres e doutores nos cursos avaliados e b) o regime de trabalho, medindo o percentual de docentes que trabalham em regime integral com e sem dedicação exclusiva. Esses percentuais são calculados com base nos dados declarados anualmente pelas IES ao Censo da Educação Superior. A avaliação das condições de oferta envolve a infraestrutura e o projeto didático-pedagógico dos cursos e é obtida pelas percepções dos estudantes, coletadas por meio do questionário aplicado aos participantes do Enade. O indicador é apresentado, assim como o Conceito Enade e o IDD, numa escala de cinco níveis, em que 5 é considerado o melhor desempenho.

O IGC é um indicador da qualidade da instituição e compreende as médias dos CPC dos cursos, num ciclo avaliativo de três anos (o ano de referência e os dois anteriores) e as notas da Capes, quando a instituição oferta cursos de pós-graduação *stricto sensu*. Também é publicado numa escala de cinco níveis. Consolidados legalmente e metodologicamente em 2008, eles foram calculados pela primeira vez, tomando como referência o ano de 2007. Por isso, foi a partir de 2007, que os dois indicadores passaram a compor o conjunto de avaliações da educação superior, somando-se aos resultados do Enade (Conceito Enade e IDD) e aos resultados das visitas *in loco*, que resultam em outros dois indicadores, o Conceito de Curso (CC) e o Conceito Institucional (CI).

O grande impacto do CPC, no entanto, foi decorrente do seu uso no processo regulatório, quando se estabeleceu que seus resultados, se satisfatórios (3, 4 ou 5), poderiam dispensar a visita *in loco* em processos de renovação de reconhecimento dos cursos. Esta subseção explica o processo de criação dos indicadores de qualidade, com base nos mecanismos causais encontrados em seu rastreamento, conforme esquematizado na Figura 10.

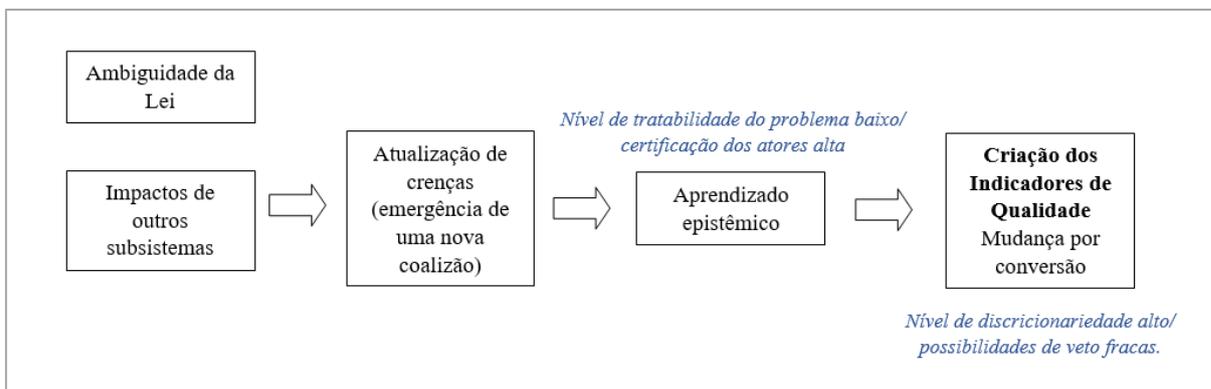


Figura 10. Processo de criação dos indicadores de qualidade da educação superior

Fonte: Elaboração própria

O processo de mudança se originou com o problema que o MEC enfrentava para executar a política regulatória e que o transformava numa espécie de gargalo da expansão do setor privado. Nesse sentido, a pressão pela mudança veio de outro subsistema, o subsistema de regulação, que impunha os tempos da avaliação, exigindo respostas mais ágeis para a sua implementação. Esse evento externo ao subsistema de avaliação foi o principal responsável pela mudança representada pelos indicadores.

Foi nesse momento que a coalizão dos Implementadores Pragmáticos tomou forma e passou a agir de maneira coordenada para modificar a política na direção desejada. A interlocução entre os órgãos governamentais, representados pela SESu/MEC e pelo INEP, com o apoio da Conaes, resultou na apresentação dos dois indicadores (CPC e IGC) como uma forma de viabilizar o Sinaes, que naquele momento, não estava conseguindo cumprir o seu papel de oferecer subsídio ao processo regulatório. Embora este trabalho não tenha como objetivo testar as hipóteses do ACF, essa atuação dos órgãos governamentais corrobora a hipótese do ACF sobre as coalizões, que afirma que as agências administrativas geralmente vão defender posições mais moderadas do que seus aliados.

De fato, a coalizão dos Implementadores Pragmáticos poderia nem ser identificada como uma coalizão própria, mas como parte dos Educadores Emancipadores, que foram trazidos ao subsistema pelo governo. No entanto, a codificação mostrou que, nesse momento,

os órgãos governamentais, inclusive o INEP, já não estavam tão alinhados às ideias da CEA, especialmente em decorrência das pressões sofridas para implementar a política.

Se as propostas trazidas pela CEA retomavam um ideal de avaliação formativa e emancipatória, do ponto de vista metodológico, os gestores defendiam que isso era de difícil operacionalização, dado o tamanho do sistema. Nas palavras do professor Verhine, membro da Conaes: “A proposta do SINAES é ideal. É uma proposta muito bem elaborada, um documento bastante aprofundado. [...] Mas se representa o ideal por um lado, é algo difícil de se operacionalizar, por outro lado” (Câmara dos Deputados, 2008a). O professor Reynaldo Fernandes, na posição de presidente do INEP afirma que “pela lei do Sinaes, teríamos de avaliar mais de 22 mil cursos a cada 3 anos. Isso é impossível. Nenhum país do mundo faz isso. Fazer isso é impossível com as estruturas existentes” (Câmara dos Deputados, 2008a).

Essa dificuldade de operacionalização da proposta é reconhecida inclusive por ex-membros da CEA, nas entrevistas realizadas. Algumas falas são transcritas a seguir para exemplificar essa compreensão.

[...] justamente o grande problema era como é que você poderia pensar, ao longo do tempo, fazer com que todas as instituições pudessem ser visitadas, pudessem ser avaliadas, etc. e instituído o processo de avaliação e autoavaliação institucional e ao mesmo tempo também o processo de avaliação externa. Então acho que o grande desafio, que de fato nós não consideramos isso em nenhum momento durante a CEA, que foi exatamente o tamanho do sistema (Entrevistada Silke Weber, 2021).

[...] isso é tão complexo que depois, na minha visão, que não acompanhei, mais tarde, hoje em dia, não acompanhei mais, mas o que eu sei é que o próprio Sinaes teve que fazer muitas concessões né, porque na prática se tornou, às vezes, aquela ideia matriz difícil de ser realizada em função de todos esses meandros, digamos assim, da prática, da aplicação da prática, né... (Entrevistada Maria Isabel Cunha, 2020).

Olha só, desde o início sempre tive muita clareza, mas isso é opinião né, de que um sistema tão grande como o brasileiro é difícil de fazer uma avaliação em larga escala com métodos qualitativos. É muito difícil, principalmente uma avaliação centralizada a partir de Brasília, é muito difícil, para não dizer impossível. Porque métodos qualitativos, geralmente as amostras são pequenas né, e uma avaliação mais formativa, mais reflexiva, problematizadora, precisa de métodos qualitativos e ela não gera resultados mais objetivos, ela tem um viés mais subjetivo né, mas como a avaliação do Sinaes e até avaliação anterior, o provão, subsidiava a regulação do sistema, que cursos deveriam ser abertos, que cursos deveriam ser fechados, que cursos deveriam ter renovação de reconhecimento, de reconhecimento e são muitos cursos, e a gente estava em expansão da educação superior brasileira, precisaria métodos mais quantitativos e objetivos e isso demandou indicadores objetivos né. Claro, eu acho que essa é a grande questão, quanto mais tu precisa de regulação e a regulação precisava de informações avaliativas, a

avaliação, diante do tamanho do sistema, se viu diante do desafio de criar indicadores para dar respostas para a regulação (Entrevistado Júlio Bertolin, 2020).

A coalizão dos Implementadores Pragmáticos, nesse sentido, viu na construção dos indicadores de qualidade a possibilidade de fazer com que a avaliação cumprisse a sua função de oferecer subsídios à regulação, de modo a não atrapalhar a expansão do sistema. Como já dito, o gatilho foi um evento externo ao subsistema, a necessidade de implementação da política regulatória, mas a mudança foi possibilitada pela ambiguidade presente no texto da Lei.

Do ponto de vista da teoria da mudança gradual, havia nesse momento, um arranjo institucional que facilitava a mudança por conversão, ou seja, o nível de discricionariedade na regra era alto, pois a própria Lei do Sinaes abria espaço para interpretações alternativas, e as possibilidades de veto eram baixas, do ponto de vista dos defensores da mudança, já que eles estavam em posições de autoridade no governo e eram os responsáveis pela tomada de decisões.

Tal como propõe o ACF, a ocupação de posições de autoridade é um importante recurso das coalizões para influenciar o rumo das políticas. Nesse caso, a autoridade legal formal dos agentes governamentais no INEP e na SESu para tomar decisões se configurou como recurso crucial para a mudança realizada.

Dois atores foram fundamentais para a concretização dos indicadores: o próprio presidente do INEP, Reynaldo Fernandes, que foi responsável pela criação dos indicadores e a secretária da SESu, Maria Paula Dallari, responsável pela regulamentação dos processos regulatórios com base nos resultados da avaliação. Essa atuação conjunta foi um dos momentos em que se observou uma ação coordenada dos Implementadores Pragmáticos para influenciar a política de acordo com as demandas do MEC.

Do ponto de vista do aprendizado, o contexto de tomada de decisão foi caracterizado por um nível baixo de tratabilidade do problema, mas em que a certificação dos atores era alta. A construção de solução para o atraso na operacionalização das visitas não era trivial, pois envolvia questões técnicas, políticas e orçamentárias, mas também porque ainda precisava ser elaborada. Não havia uma solução pronta a ser implementada, ela precisava ser construída, estar legalmente prevista no Sinaes e se mostrar viável do ponto de vista dos dados e recursos disponíveis e do tempo de implementação.

A solução escolhida foi aquela elaborada pelo presidente do INEP, Reynaldo Fernandes, um professor com conhecimento em modelos estatísticos e econômicos e com experiência de pesquisa com dados da educação. Alguns anos antes, em 2005, Fernandes havia desenvolvido o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para o INEP, como forma de fazer um

monitoramento objetivo da qualidade dos sistemas de educação básica, a partir da combinação entre fluxo e aprendizagem escolar. Olhando de trás para frente, parece quase óbvio que a utilização de indicadores seria a solução proposta naquele momento também para o problema enfrentado pela regulação da educação superior. O conhecimento acumulado pelo presidente do INEP o tornava habilitado para construir os indicadores, embora esse tipo de trabalho mais técnico, não fosse e ainda não seja, normalmente, de competência da alta gestão. Conforme atesta o próprio professor Fernandes, em entrevista:

a gente não tinha a equipe que o INEP tem hoje, certo? No caso eu era da área, então eu trabalhei muito como técnico quando fui presidente [...] a maioria desses indicadores eu escrevi. Então, acho que não é o papel do presidente ser técnico, por acaso, eu trabalhava com a área e fiz. (Entrevistado Reynaldo Fernandes, 2020)

O técnico do INEP, Marcelo Cazzolla, que trabalhou por 10 anos com o cálculo dos indicadores, também confirma em sua entrevista que:

tinham poucas pessoas, sabe, era uma coisa assim de três pessoas que davam apoio ao Reynaldo, então a princípio, essas pessoas desenvolveram os indicadores junto ao Reynaldo, dentro da presidência. Quando esses indicadores foram consolidados pela primeira vez, aí foi criada a Dired e ficou por conta da Dired, o cálculo. (Entrevistado Marcelo Cazzolla, 2020)

É exatamente nesse tipo de contexto, em que o nível de tratabilidade do problema é baixo, mas a certificação dos especialistas é alta, que o modelo de Dunlop & Radaelli (2013) aponta a ocorrência do aprendizado epistêmico. Trata-se de um contexto de decisão baseado em evidências, em que o conhecimento é disseminado por *experts* que atuam como uma espécie de professores para os tomadores de decisão (Dunlop & Radaelli, 2013). No caso analisado, o *expert* era o próprio tomador de decisão e ocupava a cadeira máxima do INEP, ou seja, a disponibilidade dos recursos conhecimento e posição de autoridade favoreceram a mudança proposta.

Conforme defendido nesta tese, a evidência para o tipo de aprendizado epistêmico é o uso instrumental do conhecimento pelos tomadores de decisão, ou seja, quando o conhecimento é apresentado como solução para os problemas existentes. Esse uso pôde ser evidenciado na participação do presidente do INEP no Seminário “Sistema de Avaliação do Ensino Superior”, organizado pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, em 2008. O presidente não só atuou na elaboração dos indicadores, como foi o principal responsável pela sua defesa, nas esferas em que foi chamado a explicá-los. Algumas de suas falas são transcritas a seguir como evidência do uso instrumental do conhecimento.

A qualidade do curso como medida intermediária é uma variável que não observamos diretamente. E esse não é um problema único. Na Psicologia, por exemplo, há testes. Se querem medir o que chamamos de

inteligência, o que fazem? Eu não observo a inteligência, mas posso observar sinais dela: se o aluno tem bom desempenho em tais atividades, eu lhe aplico vários testes. Então, os estudiosos consideram esses sinais de inteligência e produzem uma medida dessa variável. Isso é o que faz a Psicometria, e é isto que o INEP está usando para juntar o CPC. Eu tenho sinais de qualidade desse curso — ENADE, IDD — e também a parte de insumos. Montamos um modelo e tentamos extrair algo disso. Evidentemente, numa hipótese, esses modelos estarão abertos. E continuamos trabalhando.

[...] Nada foi colocado lá para ajudar o ensino público ou o privado, para tirar isso ou aquilo. Temos diversos indicadores que medem qualidade de curso. Nosso objetivo é combinar esses indicadores de forma a minimizar o erro de medida. Como disse, isso é o que faz a Psicometria; e esse é o modelo que o INEP utiliza. [...]

Quero retomar a primeira equação. Voltemos à imagem anterior. Qual é o nosso modelo? São 2 equações: "C" é a nota do concluinte do ENADE; "I" é a nota do ingressante no ENADE. Essa é a diferença. Quanto agrega, isso depende de uma variável que não observo, a qualidade do curso. Essa é a variável que quero medir. (Câmara dos Deputados, 2008a)

O uso instrumental do conhecimento pôde ser evidenciado ainda por meio do documento “Avaliação de Cursos na Educação Superior: a função e a mecânica do Conceito Preliminar de Curso”, assinado pelo presidente do INEP, em coautoria com sua equipe técnica (Fernandes, Pazello, Miguel, Pereira, & Moriconi, 2009). No documento, além de explicar o percurso metodológico para a construção do indicador, os autores reforçam o argumento de que “o CPC é fundamental para viabilizar a avaliação de cursos no Sinaes, pois seria impossível visitar todos os cursos a cada três anos. Ao dispensar da visita os cursos com maiores pontuações, o CPC viabiliza as avaliações *in loco*” (Fernandes *et al.*, 2009, p. 16).

Além do conhecimento e expertise do professor Fernandes, a mudança também vinha amparada pelo trabalho na área jurídica da secretária da SESu, a professora Maria Paula Dallares, que sustentou a defesa da legalidade do novo processo regulatório.

[...] como explicitação e desdobramento dessa mecânica cujas linhas principais são dadas, insisto em dizer, pelo art. 209 da Constituição; pela Lei no 10.861, de 2004; pela Lei no 9.394, de 1996; pelo Decreto no 5.773, de 2006, que institui a disciplina procedimental; e pela Portaria Normativa nº 40, finalmente, então, a Portaria Normativa nº 4 (CPC) veio a explicitar aquilo que já estava dado, nos seus marcos principais, por esses diplomas normativos. Finalmente, a Portaria Normativa no 12, de 2008 (IGC), após ter passado por um conjunto de deliberações e discussões pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior, a CONAES, órgão plural, com representação da sociedade civil, com representação dos estudantes, com representação da UNE, com representação dos docentes, com representação dos trabalhadores na educação, com representação das instituições educacionais, esse órgão, por unanimidade, decide instituir o chamado Índice Geral de Cursos, como indicador referencial para a atuação das Comissões de Avaliação das Instituições de Educação Superior, o que me parece um passo a mais no sentido da concretização daquelas disposições a que eu venho-me referindo, porque o processo de avaliação perde certa margem de subjetividade, de discricionariedade, e avança um passo no sentido

da orientação com base em informações objetivamente prestadas, em sua maioria pelas próprias instituições educacionais (Câmara dos Deputados, 2008b).

O caráter técnico da defesa da proposta levou os críticos do modelo a também construir sua crítica baseada em conhecimento. Esse tipo de crítica veio da coalizão de Regulados Reformistas, que não se opôs à ideia dos indicadores em si, até porque a agilização dos processos de reconhecimento dos cursos era do seu interesse, mas apresentou fortes críticas à metodologia de cálculo dos indicadores e à publicização de seus resultados. Sua atuação, portanto, se deu muito mais no sentido de reformar os indicadores do que de eliminá-los. A manifestação do presidente da SEMESP, o senhor Rodrigo Capelatto, exemplifica a crítica aos pesos dos indicadores:

Primeiro, como técnico nessa área estatística, quero externar minha expectativa de que realmente seja realizada a reunião técnica, como foi proposta pelo Dr. Kovac no começo, para que possamos aprofundar essas questões técnicas, como o uso da metodologia da regressão, para ponderar, para se colocar os pesos nos insumos e o IDD como variável dependente, que é uma questão bastante questionável.

Sobre a questão das amostras para o IGC, resalto que juntei várias instituições e vi que as amostras são totalmente inconsistentes, muitas delas, para se auferir um índice que vai ser balizador de um ranking. Isso também precisa ser revisto. Utilização de bases desiguais para ponderação do indicador. Estamos utilizando avaliações de 2007, com alunos de 2006, de 2005, com avaliações de 2005, inclusive com períodos diferentes, porque o censo termina no primeiro semestre e o aluno é avaliado no segundo semestre. Então tudo isso são inconsistências que precisamos realmente discutir, principalmente depois que esse índice torna-se público. Quero externar essa minha expectativa de que essa reunião realmente se realize. (Câmara dos Deputados, 2008a)

A fala do representante da ABRADE e do Fórum, o senhor Roberto Kovac, demonstra a insatisfação com a divulgação dos resultados dos indicadores:

Como foi demonstrado na parte da manhã, as pessoas que aqui estão são capazes de discutir e de buscar — o próprio Reinaldo disse que estaria aberto a isto — um sistema que demonstre a real qualidade das instituições. Isso é melhor do que criar um sistema preliminar cujo conceito, infelizmente, não é preliminar, mas para a sociedade tornou-se definitivo, em vários casos um balizador para se entender se o curso é ruim ou é bom, mesmo que o aluno não tenha frequentado ou não tenha feito o Enade. (Câmara dos Deputados, 2008b).

A mesma percepção é extraída da fala do presidente da ABRAFI, o senhor José Janguê Diniz:

A senhora (Maria Paula Dallari, secretária da SESu) disse que em relação aos conceitos das IES, quando são expedidas, deve se dar oportunidade de conhecimento das IES para que tenham conhecimento dos conceitos. Ela é chamada para firmamento do termo de ajuste de conduta, mas não é isso que temos visto. Temos visto que antes ela é condenada publicamente. Quero bater novamente nessa tecla. Os conceitos são divulgados publicamente para depois as instituições serem chamadas. Antes elas são condenadas. (Câmara dos Deputados, 2008a).

Embora os indicadores tenham recebido críticas tanto da coalizão de Regulados Reformistas quanto dos Educadores Emancipadores, o teor das críticas foi diferente. Enquanto os Regulados Reformistas defenderam a necessidade de correções nos indicadores e no seu uso, os Educadores Emancipadores se opuseram à própria criação dos indicadores, apontando a redução do Sinaes a uma lógica de avaliação por resultados, que estimulava a comparação e o ranqueamento das instituições. Com frequência, argumentou-se que esse modelo de avaliação fazia parte de um projeto de governo neoliberal, que promovia a mercantilização e a mercadorização da educação.

Esses posicionamentos, no entanto, só foram encontrados na literatura acadêmica, na forma de artigos científicos. Com o fim das atividades da CEA, após a entrega do documento final, ainda em 2003, as ideias dos Educadores Emancipadores incorporadas ao Sinaes foram perdendo espaço na implementação da política. Muitos de seus membros continuaram atuando em pesquisas encomendadas pelo INEP e em grupos de trabalho específicos, mas não ocupavam posições de autoridade que lhes permitissem influenciar os rumos da política de maneira mais efetiva.

Sem posições de autoridade no governo, a coalizão de Educadores Emancipadores buscou pressionar as esferas administrativas por meio de suas produções acadêmicas. O periódico científico *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, da Universidade de Campinas, sob a editoria do professor José Dias Sobrinho, consolidou-se como um espaço de divulgação das ideias da coalizão, concentrando a maior parte da produção acadêmica crítica ao Sinaes. A revisão de literatura realizada sobre o Sinaes revelou que o periódico concentrou 56% do total de 84 artigos analisados. Além disso, 100% dos artigos que abordaram especificamente o tema dos indicadores de qualidade apresentaram críticas negativas aos indicadores.

As críticas revelavam um misto de denúncia, resistência e/ou desencantamento com o Sinaes. Algumas citações são transcritas para capturar a intensidade dos argumentos neste período:

No segundo semestre de 2008, em pleno processo de autoavaliação interna, toda a comunidade acadêmica do país foi surpreendida com a divulgação do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e do Índice Geral de Cursos (IGC)” (Lehfeld *et al.*, 2010, p. 189).

[...] o novo índice e seus conceitos preliminares parecem levar-nos novamente ao tempo dos *rankings*, das avaliações mercadológicas e simplificações midiáticas, mais próximos de uma visibilidade publicitária do que da verdade da avaliação da qualidade (Barreyro, 2008, p. 867).

A invenção de índices – que de tão complexos exigem “notas técnicas” do Ministério da Educação – que em nada se aproxima dos princípios originais do Sinaes, só serve para dar um verniz de cientificidade a

um imbróglio que, em absoluto, nada significa em termos de avaliação da educação superior (Limana, 2008, p. 872).

É de se lamentar, portanto, a constituição de índices, quase integralmente derivados do Enade, ou dependentes dele, para atribuir conceitos aos cursos e às instituições (coisa não prevista e não facultada pela Lei nº 10.861) e, desse modo, isentar a muitos e muitas de se submeterem à visita *in loco* (Giolo, 2008, p. 855).

Nos anos de 2000, as dificuldades para a implementação da proposta teórica do Sinaes, por parte do Estado brasileiro, passam necessariamente pela prevalência das políticas neoliberais, em detrimento das necessidades ou escolhas da comunidade acadêmica, resultando na minimização do caráter formativo da autoavaliação institucional para a retomada da ênfase na avaliação do desempenho dos estudantes e no cunho regulatório (Zandavalli, 2009, p. 432).

Esses indicadores, CPC e IGC, buscam concentrar, num único momento, informações de um único “pilar” do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), o ENADE, as informações sobre os cursos e a IES, classificando-os e tendo como resultado um ranqueamento (Polidori, 2009, p. 448).

Essa compreensão de que houve uma mudança nos rumos do Sinaes foi respaldada pelas análises feitas pelo próprio idealizador da política, o professor Dias Sobrinho, quando argumenta que o CPC e o IGC estariam inseridos num paradigma de avaliação somativa, tecnoburocrática e a serviço da regulação controladora, ao contrário do proposto pelo Sinaes, inserido num paradigma de avaliação formativa e democrática, voltada para a melhoria contínua, sob a responsabilidade dos sujeitos participantes (Dias Sobrinho, 2008, 2010). Esse viés dicotômico de avaliação permeou grande parte dos trabalhos publicados sobre o Sinaes, servindo de referência para as principais críticas às mudanças feitas na política.

Apesar das críticas, a proposta resistiu às pressões, e o CPC e o IGC se consolidaram como parte importante da política de avaliação da educação superior, sem passar por um novo processo legislativo. O resultado das relações causais apresentadas demonstrou que a criação dos indicadores de qualidade foi uma mudança que a teoria da mudança gradual define como por conversão, ou seja, aquela em que as regras permanecem as mesmas, mas são interpretadas e implementadas de maneira diferente da original (Mahoney & Thelen, 2010).

O afastamento gradual de membros da coalizão de Educadores Emancipadores do governo e os desafios impostos pela implementação fizeram com que os Implementadores Pragmáticos entrassem em crise com as ideias defendidas pela CEA e incorporadas ao Sinaes. Essas preferências ambíguas em relação à instituição vigente (o Sinaes) levaram a coalizão que desejava promover a mudança a explorar as possibilidades presentes nas regras existentes, encontrando caminhos para a sua reinterpretação no sentido dos objetivos almejados. Com sua ação facilitada pelos cargos estratégicos que ocupavam, e pressionados pela necessidade de oferecer soluções, os gestores governamentais conseguiram implantar a mudança no Executivo,

por meio de decretos e portarias, sem enfrentar o Congresso novamente, e conseqüentemente, sem alterar o texto original da Lei. Em suma, conhecimento e posições de autoridade foram os principais recursos mobilizados pelos Implementadores Pragmáticos para operacionalizar as mudanças desejadas.

A Tabela 24 consolida os mecanismos causais e evidências encontradas para explicar a dinâmica do processo de criação dos indicadores de qualidade da educação superior, que resultou numa mudança por conversão na Lei do Sinaes.

Tabela 24

Mecanismos causais e evidências do processo de criação dos indicadores de qualidade

Mecanismo Causal	Descrição	Evidências
Ambigüidade da lei	O texto da Lei do Sinaes deixou lacunas que permitiram interpretações alternativas sobre a forma de interpretação das regras estabelecidas.	O texto da Lei e as normas subsequentes, que justificaram e sustentaram legalmente as interpretações dadas pela coalizão de Implementadores Pragmáticos.
Impactos de outros subsistemas	O MEC se transformou numa espécie de gargalo da expansão do setor privado, encontrando dificuldades para executar a política regulatória, dependente da realização de visitas <i>in loco</i> a cursos e instituições, que não se realizavam em tempo hábil para a atuação eficaz do Ministério.	Depoimentos trazidos pelos representantes do MEC e do INEP em suas participações no Congresso Nacional e nas entrevistas concedidas no âmbito desta pesquisa.
Atualização de crenças	Com a dificuldade de operacionalizar a Lei, os órgãos governamentais começam a se afastar das crenças defendidas pelos Educadores Emancipadores e dão nova interpretação à Lei, apresentando um sistema de crenças adaptado e se constituindo numa nova coalizão no subsistema, a dos Implementadores Pragmáticos.	Representantes do MEC e do INEP, com o apoio da Conaes, apresentam e defendem a criação dos indicadores de qualidade em audiências no Congresso Nacional e nas entrevistas concedidas, defendendo posicionamentos distintos da coalizão de Educadores Emancipadores com a qual estavam inicialmente alinhados.
Aprendizado epistêmico	O contexto de tomada de decisão, caracterizado por um nível de tratabilidade do problema baixo, já que de difícil solução, mas formado por especialistas com alto nível de certificação, potencializou o aprendizado epistêmico. O grande especialista e criador da proposta foi o próprio presidente do Inep, o professor Reynaldo Fernandes, que além de reunir o conhecimento técnico para desenvolver e defender a solução apresentada, ocupava a posição de autoridade que facilitou a implementação da proposta.	O uso instrumental do conhecimento, representado pelas participações do presidente do INEP no Congresso Nacional, bem como pelo documento técnico produzido em conjunto com sua equipe, para justificar a criação dos indicadores de qualidade é a principal evidência da ocorrência de aprendizado epistêmico.
Mudança por conversão	A criação dos indicadores de qualidade representa uma mudança por conversão, quando as regras são interpretadas e implementadas de uma forma diferente das que foram propostas. Esse tipo de mudança foi favorecido pelo alto nível de discricionariedade da regra, por conta de sua ambigüidade, somado às baixas possibilidades de veto, já que os defensores da mudança ocupavam posições de autoridade no governo.	A criação dos indicadores permite alterações na forma de implementação da política regulatória, dispensando da visita <i>in loco</i> em processos de renovação de reconhecimento, cursos com desempenho considerado satisfatório, interpretação distinta da que havia sido originalmente pensada na formulação da Lei.

Fonte: Elaboração própria

6.5. A reformulação do IDD

Uma das mudanças trazidas pelo Sinaes em relação à política anterior foi que o exame de larga escala não deveria avaliar os cursos por meio apenas dos resultados, mas considerar a contribuição do curso ao processo formativo dos estudantes. Nesse sentido, a lei incorporou a aplicação do Enade aos ingressantes, além da tradicional aplicação aos concluintes, feita no Provão. Em termos práticos, essa mudança foi implementada por meio da criação do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD), que tinha como objetivo observar o valor agregado pelo curso ao conhecimento dos estudantes, entre o seu ingresso e a sua conclusão.

O IDD foi calculado pela primeira vez em 2006, em referência aos resultados do Enade 2005 e passou por duas mudanças em sua metodologia de cálculo, em 2012 e em 2015, referentes às edições de 2011 e 2014, respectivamente. Nesta subseção, serão apresentadas e discutidas as relações causais que explicam essas mudanças, com base no processo esquematizado na Figura 11.



Figura 11. Processo de reformulação do IDD

Fonte: Elaboração própria

As mudanças na metodologia de cálculo do IDD só ocorreram quando sua implementação se tornou viável tecnicamente. Isso significa que do ponto de vista técnico, a forma como o IDD começou a ser calculado era sabidamente equivocada ou, no mínimo, inadequada, mas foi a maneira utilizada pelo INEP para determinar o valor agregado pelo curso, tal como sugerido pelo Sinaes.

A Lei não fazia menção literal ao indicador, nem à proposta de valor agregado, mas instituía a aplicação do Enade aos ingressantes e aos concluintes, sugerindo que haveria uma avaliação do processo formativo. No processo de apreciação e votação da MP que originou a Lei, o Senado chegou a sugerir a explicitação da noção de valor agregado pelos cursos, por meio da emenda nº 2, transcrita a seguir:

Inclua-se o seguinte § 12 ao art. 5º do projeto: § 12. O Ministério da Educação deverá considerar, quando da regulamentação desta lei, o nível de conhecimento dos alunos que ingressarem nas diferentes instituições de ensino, levando em conta, na avaliação dos cursos, o valor agregado de conhecimento transmitido ao longo do processo de formação de seus alunos. (Câmara dos Deputados, 2003)

Essa emenda foi rejeitada pelo relator, que considerou que a questão estava implícita no texto proposto, argumentando que:

ao definir a aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes — ENADE ao final do primeiro e do último ano do curso (art. 5º, § 2º), o objetivo do projeto de lei de conversão foi exatamente o de introduzir procedimentos de avaliação de valor agregado pela formação oferecida em cada curso ou área. O conteúdo da emenda está, portanto, necessariamente implícito em dispositivo que já consta da proposição. (Câmara dos Deputados, 2004a)

Sobre o texto da lei e particularmente sobre o IDD, a fala do presidente do INEP Reynaldo Fernandes, em entrevista, demonstra a dificuldade técnica de compreensão e tradução do texto em ações concretas, indicando a sua ambiguidade:

É uma lei difícil, você deve ter lido a lei do Sinaes, ela não é fácil de você entender o motivo... nosso motivo é esse... nossa proposta é essa... isso visa a isso, isso visa a isso, não tem nada disso, tá? Ela tem um monte de coisa, mas... Em outros pontos ela é detalhada...até os conceitos, tá na lei, tá certo? Então você tem que fazer e criar valor adicionado, a ideia que está lá é estranha, foge a toda a literatura de valor adicionado existente. [...] Aí foi sendo feito o IDD para tentar cumprir. Depois hoje em dia, por exemplo, não tem mais a prova de ingresso acho que foi a grande melhora, usa o Enem. (Entrevistado Reynaldo Fernandes, 2020)

O problema na metodologia adotada é que ela comparava grupos de alunos ingressantes e concluintes diferentes, para cada curso. Isso ocorria tanto pela impossibilidade de compatibilizar os tempos de formação dos alunos com o calendário trienal do Enade, quanto pela fluidez na trajetória dos alunos na educação superior, já que nem todo aluno que ingressa num curso, o conclui. Dessa forma, o cálculo do IDD foi sendo feito da maneira possível, mas o conhecimento dos especialistas da área já estava avançado o suficiente para julgar que aquela não era a forma mais correta de se calcular o indicador. Essa foi inclusive uma das críticas feitas pela coalizão de Regulados Reformistas, quando da implantação do CPC, do qual o IDD é um componente.

Por isso, do ponto de vista do contexto de tomada de decisão, considera-se que o nível de certificação dos atores era alto, assim como o problema era tratável em termos estatísticos. Não havia um problema que a ciência não soubesse resolver, mas um impedimento procedimental, em termos de execução. Assim, a primeira proposta de mudança foi feita pela própria equipe técnica do INEP e implicava em, a partir de 2011, dispensar os alunos ingressantes do Enade e utilizar o resultado do desempenho dos estudantes no Exame Nacional

do Ensino Médio (Enem), no cálculo do IDD/CPC (INEP, 2012c). Cabe ressaltar que, neste momento, a atuação dos técnicos governamentais não pôde ser interpretada como uma atuação de uma coalizão específica, já que não houve identificação de uma crença compartilhada em relação ao tema nos documentos que embasaram a identificação e caracterização das coalizões.

O INEP justificou a mudança por conta do aumento da participação dos estudantes no Enem e da possibilidade de buscar as notas dos ingressantes em diferentes edições do exame, a partir de 2009, já que as provas passaram a ser elaboradas com base na Teoria de Resposta ao Item (TRI), o que permitiria comparar as diferentes edições do exame. Isso foi possibilitado também, porque, a partir de 2009, as inscrições do Enem passaram a exigir o CPF do estudante, permitindo assim o relacionamento com a base de dados do Enade.

Embora não se resolvesse ainda a questão principal, pois continuava-se utilizando os resultados de um grupo de ingressantes diferente do grupo de concluintes, a mudança era um primeiro passo nessa direção, pois passados alguns anos, seria possível procurar o próprio aluno concluinte nas bases de dados do Enem, considerando um tempo médio de quatro anos de formação. Isso ocorreu finalmente em 2015, no cálculo do IDD referente ao ano de 2014.

A mudança consistiu na utilização das notas do Enem dos próprios estudantes concluintes do Enade, o que só foi possível devido ao intervalo de tempo disponível para encontrar os alunos concluintes nas bases de dados do Enem, por meio do CPF (só exigido a partir de 2009). A decisão envolvia a disponibilidade de dados e conhecimento técnico especializado para julgar se o aperfeiçoamento metodológico era viável e como seria a nova metodologia de cálculo. Para isso, o INEP contratou, por meio de edital do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), dois consultores, ambos estatísticos, professores do Departamento de Estatística da Universidade de São Paulo (USP). A conclusão dos estudos feitos pelos consultores indicou a pertinência da modificação e sugeriu nova metodologia de cálculo, que passou a ser utilizada nos resultados referentes a 2104 (INEP, 2015).

Tal como proposto pelo modelo de Dunlop & Radaelli (2013), esse tipo de contexto de tomada de decisão favoreceu o aprendizado do tipo hierárquico, aquele que ocorre quando o nível de tratabilidade do problema e a certificação dos atores são altos, ou seja, os problemas apresentam um nível baixo de incerteza e risco e há especialistas reconhecidos no tema. Nesse caso, o conhecimento se institucionalizou nos processos formais, gerando um aprendizado sobre o escopo da regra e sua flexibilidade para mudança. Considerando que o cálculo do IDD estava sendo feito desde 2006, os técnicos do INEP estavam trabalhando com essa metodologia e com

as bases de dados há pelo menos oito anos, quando a proposta de mudança foi feita em 2014, ou seja, familiarizados o suficiente com as regras para defender alterações. Soma-se a isso, a contratação dos consultores, pesquisadores renomados, com alta legitimidade perante a comunidade estatística, o que favoreceu a conformação dos atores do subsistema, uma característica também presente neste tipo de contexto. O conhecimento foi um importante recurso utilizado pelos técnicos defensores da mudança para a implementação das alterações.

Cabe destacar também que dois fóruns foram importantes para a aceitação das mudanças propostas: o Grupo de Estudos de Indicadores para a Educação Superior (GEIES), instituído pelo INEP para a discussão e proposição de novos indicadores para avaliação da educação superior, bem como a Conaes. A presença de especialistas, com capacidade técnica para compreender e participar das discussões feitas em ambos os espaços, bem como a representatividade de instituições públicas e privadas nesses fóruns, contribuíram para que a proposta fosse percebida como um aperfeiçoamento necessário ao IDD.

Isso pôde ser evidenciado pela aprovação da nova metodologia na 121ª reunião ordinária da Conaes, realizada em 20/10/2015. A Conaes é um colegiado que possui membros de notório saber de instituições públicas e privadas, e não houve nenhuma contestação à proposta feita, apenas a indicação de que “a divulgação desse aprimoramento metodológico fosse feita com a cautela devida, por meio de Nota Técnica norteadora e esclarecedora do intuito da proposição como indutor de qualidade à avaliação da educação superior” (Conaes, 2015).

A proposta defendida nesta tese, de que o aprendizado em contextos hierárquicos favorece o uso procedimental do conhecimento, foi observada no processo de reformulação do IDD. O uso procedimental é entendido como o uso que os burocratas fazem do conhecimento proveniente da execução dos seus processos e rotinas de trabalho necessárias à implementação das políticas públicas. Isso pôde ser evidenciado nas publicações científicas e nas notas técnicas das equipes envolvidas nas mudanças, que demonstraram conhecimento aprofundado das rotinas do INEP, tanto da educação superior quanto da educação básica, sendo capazes de capitalizar as mudanças feitas no Enem para o aprimoramento dos indicadores da educação superior.

Em termos de classificação da mudança, trata-se de uma mudança de menor porte, no sentido dado pelo ACF, ou seja, que não afasta a política daquilo que estava sendo implementado antes das mudanças. A categorização no modelo proposto por Mahoney e Thelen (2010), indica uma mudança por camadas, ou seja, assim como no caso dos indicadores, a Lei do Sinaes não sofria alterações, mas era interpretada de maneira diferente, o que resultou, dentre

outras coisas, no fim da aplicação do Enade aos ingressantes. Esse tipo de mudança foi favorecido, tal como defendido pela teoria da mudança gradual, porque o nível de discricionariedade da regra era alto, ou seja, havia espaço para interpretações, dado que o indicador sequer estava explicitamente descrito na lei. Ao mesmo tempo, as possibilidades de veto eram baixas, tendo em vista que a proposta de mudança vinha dos próprios burocratas do governo, ocupando posições de autoridade para a realização da mudança. A única instância que poderia vetar a proposta seria a Conaes, mas assim como em outras mudanças, a Comissão teve um posicionamento alinhado com o INEP.

Ainda assim, apesar de estar no quadrante da mudança por conversão, seu objetivo foi justamente a permanência do IDD como um dos indicadores de qualidade da educação superior, promovendo o seu aprimoramento e enfraquecendo o teor das críticas sofridas. Assim, tratava-se de uma mudança que visava à defesa do *status quo* e não à sua alteração. Neste sentido, cabe notar como a compreensão da dinâmica da política depende de um olhar dialético entre estase e mudança, pois conforme evidenciado no processo analisado, no caso do IDD, a mudança de menor porte que ele representou serviu para reforçar a permanência dos indicadores de qualidade como instrumento da política.

A Tabela 25 consolida os mecanismos causais e evidências encontradas para explicar a dinâmica do processo de reformulação do IDD, que resultou em mais uma mudança por conversão na política de avaliação.

Tabela 25

Mecanismos causais e evidências do processo de reformulação do IDD

Mecanismo Causal	Descrição	Evidências
Ambiguidade da lei	O texto da Lei do Sinaes deixou lacunas que permitiram interpretações alternativas sobre a forma de interpretação das regras estabelecidas.	O texto da Lei não fazia menção literal ao IDD nem à proposta de valor agregado, mas instituía a aplicação do Enade aos ingressantes e aos concluintes, sugerindo que haveria uma avaliação do processo formativo.
Conhecimento	O conhecimento institucionalizado nos processos formais dentro da burocracia estatal transformou-se num recurso importante para embasar a tomada de decisões em favor das modificações feitas ao longo tempo.	As notas metodológicas que foram sustentando cada uma das mudanças feitas e a contratação de consultores renomados e legitimados perante a comunidade estatística para a sustentação da mudança final no IDD.
Aprendizado na hierarquia	O contexto marcado por um nível de tratabilidade do problema e certificação dos atores altos favoreceu o aprendizado do tipo hierárquico. A burocracia estatal estava familiarizada com a metodologia de cálculo do indicador o suficiente para aprender sobre as regras, defender a necessidade de mudanças e	A evidência de aprendizado é o uso procedimental do conhecimento pelas equipes técnicas envolvidas nas mudanças. Publicações científicas e notas técnicas demonstram que as equipes possuíam conhecimento

	propor as mudanças desejadas, com base em conhecimento técnico.	aprofundado das rotinas e bases de dados necessárias à elaboração e defesa das mudanças propostas.
Mudança por conversão	A reformulação do IDD representa uma mudança por conversão, quando as regras são interpretadas e implementadas de uma forma diferente das que foram propostas. Assim como no caso da criação dos indicadores de qualidade, esse tipo de mudança foi favorecido pelo alto nível de discricionariedade da regra, por conta de sua ambiguidade, somado às baixas possibilidades de veto, já que os defensores da mudança ocupavam posições de autoridade no governo.	As mudanças feitas na metodologia de cálculo do indicador ao longo do tempo, sem que o texto da Lei fosse alterado. A ideia inicial de aplicação da prova aos ingressantes vai sendo abandonada em favor da utilização das notas do Enem.

Fonte: Elaboração própria

6.6. A permanência do sigilo da nota do Enade

A Lei do Sinaes proibiu expressamente a divulgação do resultado obtido pelo aluno na prova do Enade, conforme parágrafo 9º do artigo 5º, transcrito a seguir:

§ 9º Na divulgação dos resultados da avaliação é vedada a identificação nominal do resultado individual obtido pelo aluno examinado, que será a ele exclusivamente fornecido em documento específico, emitido pelo INEP. (Lei 10.861/2004)

No entanto, a tentativa de incluir a nota do Enade no histórico escolar do estudante esteve presente desde o momento da formulação da política e avançou durante a sua implementação, o que pode ser evidenciado pelos cinco projetos de lei que tramitaram no Congresso Nacional sugerindo essa alteração na Lei do Sinaes, no período de 2008 a 2019.

A mudança, no entanto, nunca ocorreu. Esta subseção discute que mecanismos causais explicam a estabilidade dessa questão ao longo do período analisado, apesar das tentativas de mudança identificadas, tomando como base o processo esquematizado na Figura 12.



Figura 12. Processo de manutenção do sigilo da nota do Enade

Fonte: Elaboração própria

O recurso conhecimento teve um papel fundamental para a manutenção do sigilo da nota individual dos estudantes no Enade, além de fatores contextuais e institucionais, como o fato do dispositivo estar na Lei do Sinaes de maneira clara no texto. Isso dificultou qualquer alteração, já que não havia brechas para interpretações alternativas decorrentes de ambiguidade no texto. Conforme observado nos processos de mudança dos indicadores de qualidade e do IDD, a ambiguidade da norma foi uma condição necessária para as mudanças feitas, pois permitiu que as interpretações alternativas fossem apresentadas e implementadas sem desrespeitar o princípio da legalidade, presente na administração pública brasileira e, ainda, sem precisar enfrentar o Congresso Nacional.

No caso da publicação da nota do Enade, no entanto, o texto da Lei não deixou opção, senão a sua alteração por meio de projetos de lei. O debate sobre a inserção da nota do Enade no histórico escolar do estudante girou em torno da responsabilidade dada aos estudantes na avaliação dos cursos. Sua defesa foi feita, desde a formulação do Sinaes, pela coalizão de Regulados Reformistas, advogando que tal medida estimularia o participante do Enade a fazer sua prova de maneira mais responsável, evitando ações de boicote ou mesmo a falta do devido empenho na realização do exame.

Foi do deputado federal Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB), a emenda nº 42, feita ainda durante a apreciação da MP 147/2003, sugerindo que o artigo 3º, referente ao exame nacional de cursos previsto na Lei nº 9.131/1995, fosse mantido na Lei do Sinaes e que a nota do exame fosse incluída no histórico escolar do estudante, conforme transcrita a seguir.

Acrescente-se onde couber o seguinte artigo na MP nº 147/03:

Art. O § 3º do art. 3º da Lei nº 9.131 de 24 de novembro de 1995 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 3º

§ 3º A realização do exame referido no § 1º deste artigo é condição prévia para obtenção do diploma e os resultados individuais obtidos pelos alunos examinados, embora não sejam computados para sua aprovação, deverão obrigatoriamente constar de seu histórico escolar. (Câmara dos Deputados, 2003)

A emenda foi rejeitada pelo relator e o artigo 3º da Lei nº 9.131/1995 foi revogado pela Lei do Sinaes, que acabou criando o Enade. Ainda assim, cinco outros projetos de lei foram apresentados ao Congresso, em 2008 (1), em 2013 (1), em 2014 (2) e em 2015 (1). As propostas de 2008 e 2013 foram arquivadas, enquanto as demais seguem tramitando em conjunto, tendo sido apensadas a outros projetos relativos ao Sinaes.

A pressão pela inclusão da nota do Enade no histórico escolar esteve presente em todos os momentos em que o debate sobre o Sinaes passou pelo Congresso. Em 2008, no seminário

Sistema de Avaliação do Ensino Superior, representantes de instituições privadas trouxeram a questão para os representantes do governo presentes à mesa:

Já foi dito que histórico escolar deve merecer apenas o registro da passagem dele pelo exame. Não há histórico sem avaliação de desempenho. Nossa cultura de alunos, quando o professor discute alguma atividade, é da imposição da realidade: "Professor, vale ponto? Quanto vale?" Não podemos ignorar nem negar isso, mas podemos e devemos trabalhar no sentido de trazer ao aluno a compreensão de que seu primeiro ofício é estudar. Mas estou dizendo para o aluno que ele tem um histórico só com participação e frequência? Todos os nossos regimentos falam que o histórico escolar deve conter frequência e avaliação de desempenho. Por que não o ENADE, se ele gera tantas consequências para o sistema? Logo, outro desequilíbrio: O ENADE gera uma consequência extraordinária para cursos e instituições, mas não para o aluno (Sérgio Fiuza do Valle Mendes, Vice-Reitor do Centro Universitário do Estado do Pará, Câmara dos Deputados, 2008a).

Quero dizer também, e já foi falado aqui pelo Deputado Lira, que é preciso que o aluno assine a sua prova e que conste do diploma dele. Acho que esse seria o maior bem que o MEC e a Câmara dos Deputados fariam para defender que o aluno tenha que assinar. Na hora em que isso acontecer, o País inteiro terá uma melhora significativa na qualidade do ensino, porque o aluno vai estudar mais, ele não vai querer ficar com a nota baixa, ele vai se preocupar com a nota que vai constar do seu diploma. Isso é fundamental, isso deveria ser uma bandeira para todos nós (Edna Machado, Diretora-Geral do Instituto de Educação Superior de Brasília, Câmara dos Deputados, 2008a).

Em 2014, no seminário sobre os 10 anos do Sinaes, o assunto continuava na pauta de demandas das instituições privadas, conforme fala do representante da ABMES:

Não é possível que, num exame que avalia qualidade de curso, ou seja, no ENADE, o aluno não tenha responsabilidade pelo seu desempenho nesse exame. Nós conhecemos a realidade. O aluno às vezes pode começar a responder e terminar em meia hora. É domingo, 1 hora da tarde, ele vai ficar ali fazendo o quê? Ele responde irresponsavelmente, e aí obtém nota 1 ou 2, e vão punir quem, aquele aluno? Não! O aluno recebe normalmente o seu diploma, sem nenhum problema. A instituição é que será punida por isso. [...] Então, uma das propostas da ABMES é alterar o dispositivo do SINAES que trata disso. Por quê? O ENADE, por incrível que pareça, na lei está descrito como componente curricular obrigatório. Todos nós que estamos aqui, que estamos na Academia, sabemos que isso não é currículo. Componente curricular obrigatório leva nota, avaliação, promove ou não promove o aluno (Celso da Costa Frauches, representante da ABMES, Câmara dos Deputados, 2014).

A crença na importância da manutenção do sigilo da nota individual dos estudantes foi encontrada tanto na coalizão de Educadores Emancipadores quanto na dos Implementadores Pragmáticos. Não se pode afirmar, no entanto, que havia uma ação coordenada dessas coalizões atuando nesse sentido. Em termos de defesa, foi possível observar, quando o debate passou pelo

Congresso, em 2008, o posicionamento contrário à proposta, sustentado pelo presidente do INEP, tomando como base a concepção do próprio exame e não simplesmente a sua imposição legal presente na Lei do Sinaes. Não é possível afirmar se esse posicionamento do INEP, representado pelo seu presidente Reynaldo Fernandes, é um posicionamento articulado com outros membros das coalizões ou não. Nesse momento, é possível apenas afirmar que o INEP não só foi contra o registro da nota do Enade no histórico dos estudantes, como procurou defender como solução alternativa e mais eficaz, a conscientização dos estudantes pelas próprias instituições.

As instituições têm um papel muito forte em fazer com que os alunos tenham maior motivação. Então, é um trabalho que as instituições têm que fazer, convencer seus alunos de que a nota deles afeta a reputação da instituição e eles têm que trabalhar com isso. Aliás, as escolas privadas fazem isso mais que as públicas. Por exemplo: provas entregues em branco ou nulas, vamos chamar isso de boicote, não sei se posso chamar, são muito poucas. Menos de 2% das provas são entregues em branco. Quando se faz no setor privado, é menos de 1%. Onde se tem a principal entrega em branco é nas universidades públicas, que têm um trabalho muito menor de convencimento dos alunos para fazer a prova. (Presidente do Inep, Reynaldo Fernandes, Câmara dos Deputados, 2008a)

Em abril de 2016, o jornal Estadão divulgou que a nota do Enade seria inserida no histórico do estudante e que a informação havia sido dada no Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular¹³. Em novembro do mesmo ano, a Conaes convidou três especialistas, os professores Robert Verhine (UFBA), Renato Pedrosa (UNICAMP) e Maurício Garcia (DeVry), para discutir melhorias no Enade e os três posicionaram-se contra a questão. Em sua argumentação, o professor Garcia, representante de um grande grupo privado internacional, defendeu que, estatisticamente, a inclusão da nota do Enade no histórico escolar não geraria mudanças na nota final do Conceito Enade dos cursos, por conta da normalização dos resultados (escala de 1 a 5) (Conaes, 2016).

Ainda em 2016, o deputado federal Carlos Sampaio, autor do PL 2806/2015, encaminhou ao INEP ofício solicitando um parecer do instituto sobre a questão. No Parecer Técnico DAES/INEP nº 015/2016, o INEP também se posicionou contrariamente à proposta, com base em uma série de argumentos técnicos, dentre eles: o calendário trienal, os critérios estabelecidos pela Conaes para definição das áreas de avaliação e a divulgação dos resultados no ano seguinte ao da realização da prova. De acordo com o parecer, para que as notas fossem inseridas no histórico de todos os estudantes, o Enade teria que ser anualmente aplicado a todos os cursos do país, o que não ocorre na prática, já que o calendário é trienal e nem todas as áreas

¹³ Enade deve entrar no histórico do estudante - Educação - Estadão (estadao.com.br), 2016. <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,enade-deve-entrar-no-historico-do-estudante,10000026285>

são avaliadas por meio do Enade, considerando que a quantidade de cursos e estudantes nessas áreas não possuem a quantidade mínima de cursos e concluintes no Brasil (em torno de 100 cursos e 2.000 concluintes para cursos de bacharelados e licenciaturas e de 75 cursos e 2.000 concluintes para cursos superiores de tecnologia). Segundo o parecer, divulgar a nota apenas dos estudantes participantes do Enade poderia gerar problemas de falta de isonomia no tratamento dos estudantes em situações futuras em que as notas fossem utilizadas.

Além disso, o parecer cita a questão do tempo de correção das provas pela empresa aplicadora, tendo em vista que o Enade ocorre na segunda quinzena de novembro e as notas teriam que estar no histórico antes da colação de grau e formatura dos estudantes, que geralmente ocorrem no final do ano. Na prática, de acordo com o parecer, o tempo exigido pelas empresas, gira em torno de 6 meses, com entrega dos resultados individuais dos estudantes entre os meses de junho e julho do ano seguinte. O INEP argumenta ainda que a própria hipótese de que os estudantes participam da prova do Enade sem o devido comprometimento precisaria ser mais bem estudada, já que a correlação positiva entre os resultados do Enem e do Enade indicam o contrário. Nesse momento, também não se pode afirmar que os técnicos governamentais agiram de maneira coordenada em forma de coalizão, mas apenas que se posicionaram contrariamente à mudança, utilizando como principal recurso o conhecimento técnico.

A convergência de entendimentos entre o INEP de 2008, o INEP de 2016 e a Conaes também em 2016, bem como o uso de argumentos técnicos que questionavam tanto a compreensão do problema quanto a viabilidade e a efetividade da solução, foram importantes mecanismos para evitar a mudança ao longo do tempo. A Conaes, assim como em outros momentos, funcionou como um fórum de interação entre atores com diferentes posicionamentos em relação ao tema, mas com boa capacidade analítica em relação a aspectos técnicos da discussão, o que facilitou o aprendizado epistêmico. Isso ocorreu porque o arranjo institucional da Conaes, colegiado e com membros de notório saber, terminou por privilegiar mais a competência técnico-científica do que político-hierárquica. Os argumentos baseados em conhecimento, trazidos tanto pelos técnicos do INEP quanto por pesquisadores renomados, com a devida legitimidade na comunidade acadêmica envolvida com os estudos sobre avaliação, permitiram amenizar as pressões dos defensores da mudança e sustentar a estabilidade desse aspecto da política (estase). O recurso conhecimento mais uma vez desempenhou um importante papel na dinâmica da política.

Do ponto de vista do nível de tratabilidade do problema, considerando a solução discutida, o nível de tratabilidade era baixo, pois implicava em fazer mudanças de grande porte no Enade. Conforme visto, os especialistas no Enade também apontaram necessidades de melhoria para solucionar problemas no exame, tanto do ponto de vista técnico quanto operacional, mas a inclusão da nota do exame no histórico não foi considerada uma solução adequada para nenhum dos problemas apontados.

Por fim, cabe registrar que o aprendizado observado nesse processo ocorreu entre os grupos que estiveram presentes nos momentos analisados, e que atuaram no sentido de evitar a mudança desejada, mas não se pode afirmar que esse conhecimento tenha sido institucionalizado a ponto de encerrar o debate. À medida em que novos gestores e membros assumem cargos no governo e na Conaes (tomadores de decisão em relação à política), o debate está sempre sujeito a ser reiniciado e os entendimentos reinterpretados e revisados.

A Tabela 26 consolida os mecanismos causais e evidências encontradas para explicar a dinâmica do processo de permanência do sigilo da nota do Enade, um importante exemplo de estase na dinâmica processual da política.

Tabela 26

Mecanismos causais e evidências do processo de permanência do sigilo da nota do Enade

Mecanismo Causal	Descrição	Evidências
Falta de ambiguidade da lei	O texto da Lei do Sinaes não deixou lacunas em relação ao tema, impedindo interpretações alternativas.	O próprio texto da Lei, que trazia de maneira clara e sem brechas o dispositivo que assegurava o sigilo da nota do estudante no Enade.
Conhecimento	O conhecimento dos técnicos do INEP e de especialistas no domínio foi um importante recurso para a defesa do <i>status quo</i> .	O parecer técnico produzido pelo INEP, bem como as apresentações feitas pelos especialistas na Conaes são evidências do conhecimento técnico mobilizado pelos defensores da permanência do sigilo da nota do Enade.
Aprendizado epistêmico	O contexto de tomada de decisão, caracterizado por um nível de tratabilidade do problema baixo, já que envolvia grandes mudanças no Enade, mas formado por especialistas com alto nível de certificação, potencializou o aprendizado epistêmico. Técnicos do INEP e especialistas mobilizaram conhecimento técnico para sustentar a defesa do dispositivo previsto em Lei.	O uso instrumental do conhecimento, representado pelo parecer técnico do INEP e pelas apresentações dos especialistas na Conaes é a principal evidência da ocorrência de aprendizado epistêmico.
Manutenção do sigilo da nota do Enade	A mobilização de conhecimento e o aprendizado sobre o problema e a fragilidade da solução proposta permitiram que o sigilo da nota do Enade fosse preservado, sem alteração do dispositivo na Lei do Sinaes.	Os defensores da mudança amenizaram as pressões feitas, pelo menos no momento analisado. A Lei não foi alterada.

Fonte: Elaboração própria

6.7. Consolidando os processos mapeados

Os quatro processos mapeados ofereceram explicações causais para cada um dos resultados obtidos. É importante deixar claro, no entanto, que embora analisados separadamente, esses processos ocorreram de maneira simultânea no subsistema, demandando uma atuação distinta das coalizões e dos atores envolvidos com a política e que atuaram para influenciá-la. A Figura 13 busca ajudar nessa visualização, consolidando numa linha do tempo, os principais eventos mapeados, as explicações oferecidas e os atores e/ou coalizões que atuaram no subsistema.

Um sistema de cores foi utilizado para identificar os atores e coalizões que atuaram no subsistema, sendo a coalizão de Educadores Emancipadores representada pela cor azul, os Regulados Reformistas, pela cor rosa e os Implementadores Pragmáticos, pela cor preta. Os técnicos governamentais foram representados pela cor laranja. Um sistema de cores também foi usado para diferenciar os processos auxiliares dos principais processos rastreados. Assim, enquanto os processos de formulação da Lei do Sinaes e de criação dos indicadores de qualidade estão na cor preta, padrão da figura, os eventos que caracterizam o processo de reformulação do IDD estão na cor laranja e os eventos relacionados ao processo de manutenção do sigilo da nota do Enade estão na cor rosa.

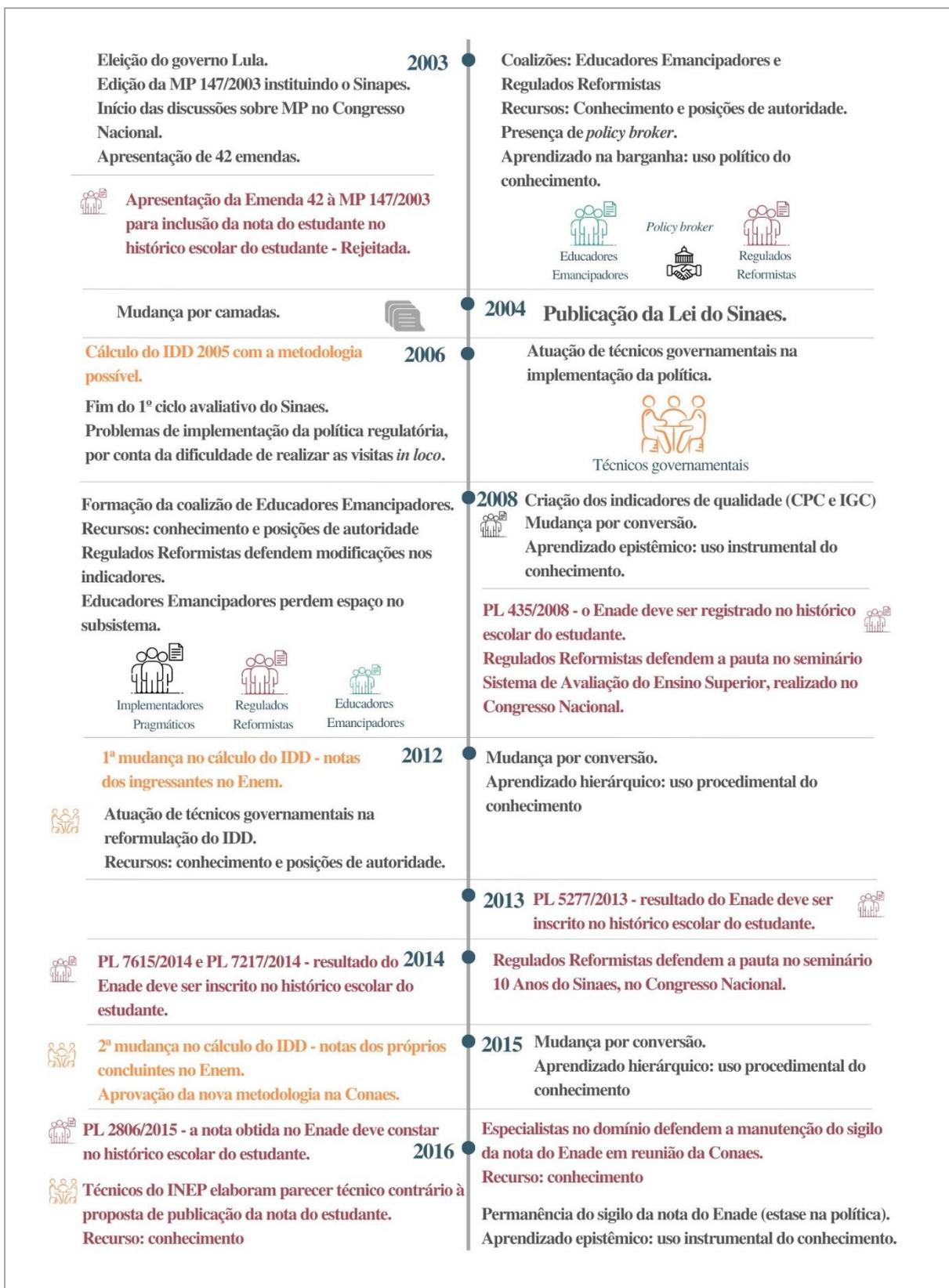


Figura 13. Linha do tempo do Sinaes – os quatro processos analisados
 Fonte: Elaboração própria

A observação da dinâmica da política ao longo do período analisado permite observar como o que ela se tornou é resultado do movimento constante de atores isolados ou de coalizões atuando no subsistema para modificar ou evitar mudanças na política. Por conta da metodologia adotada para identificação das coalizões, concentrada nas manifestações e nos embates ocorridos no Congresso Nacional, foi possível observar a atuação das coalizões de Educadores Emancipadores e de Regulados Reformistas no momento da formulação da política e a formação e atuação da coalizão de Implementadores Pragmáticos no momento da criação e implementação dos indicadores de qualidade.

Nos processos de reformulação do IDD e de manutenção do sigilo da nota do Enade, a observação da atuação das coalizões ficou prejudicada, tendo em vista que eventuais movimentos coordenados, se ocorridos, se deram em ambientes restritos, no âmbito do Executivo ou mesmo no Legislativo, o que dificultou a sua identificação e classificação. Ainda assim, foi possível observar a atuação de atores que buscaram influenciar a política, a partir de seus posicionamentos, em especial dos técnicos governamentais, mobilizando conhecimento especializado, para promover e evitar mudanças.

No caso específico do processo de manutenção do sigilo da nota do Enade, a observação dos projetos de lei que tramitaram no Congresso permitiu observar a atuação da coalizão de Regulados Reformistas no parlamento, buscando abrir caminhos concretos para a mudança, apesar de ainda sem sucesso até a conclusão desta tese, em 2022.

Do ponto de vista dos recursos mobilizados pelas coalizões e demais atores, o conhecimento e a posição de autoridade foram os recursos utilizados para implementar os posicionamentos defendidos. O conhecimento foi utilizado de maneira política no momento de formulação da política, contribuindo para a construção dos consensos necessários à publicação da Lei do Sinaes em 2004. Depois disso, durante a implementação, foi necessário mobilizar conhecimento técnico especializado, e utilizá-lo de maneira instrumental ou hierárquica, para o alcance dos objetivos perseguidos. O aprendizado epistêmico, em particular, combinado ao recurso posições de autoridade, revelou-se um importante mecanismo para promover mudança de grande porte na política (no caso dos indicadores de qualidade).

6.8. Outros mecanismos causais e elementos dos modelos

Esta seção discute alguns mecanismos causais e elementos dos modelos utilizados que surgiram durante a análise dos processos, mas que não foram utilizados, seja por questões teóricas ou metodológicas, que dificultaram a sua incorporação nas análises. São eles a opinião

pública e os recursos financeiros, elencados pelo ACF como recursos que podem ser utilizados pelas coalizões para influenciar o subsistema (Jenkins-Smith *et al.*, 2014), o conceito de aprendizado reflexivo, proposto no modelo de Dunlop e Radaelli (2013, 2018) e a noção de uso iluminador do conhecimento adaptada de Weiss (1979), e ainda a noção de capacidades estatais (Gomide & Pires, 2014, Haque *et al.*, 2021). Eles serão discutidos de maneira dinâmica a seguir.

O ACF recomenda observar a atuação da opinião pública e da imprensa no subsistema. Como a pesquisa se concentrou nas manifestações dos atores nas audiências públicas realizadas no Congresso, posicionamentos de jornalistas não apareceram nas discussões sobre o tema. Apesar disso, esses elementos apareceram nas falas de alguns entrevistados. O presidente do INEP, o professor Reynaldo Fernandes, ao se referir à pressão sofrida pelo MEC, afirma “Isso é um problema deles, que eles tinham que regular, que lá tinha uma pressão enorme [...] da imprensa...”. A professora Maria Isabel da Cunha, que foi membro da CEA, pondera que “[...] vivemos numa sociedade capitalista né, [...] a imprensa tem um papel também grande nesse processo de trabalhar com essa lógica [...] eu acho que isso tudo impacta [...] especialmente que grande parte das nossas instituições privadas utilizam muito isso nos seus marketings...”.

Embora seja difícil mapear evidências de como esses mecanismos influenciam a tomada de decisões dos atores envolvidos nas políticas públicas, especialmente quando eles não se materializam na forma de grandes choques, como manifestações de ruas, por exemplo, eles apareceram nas falas dos entrevistados. No caso específico da implementação dos indicadores, talvez o principal papel da mídia tenha sido o de legitimar a proposta ao longo dos anos, por meio da divulgação dos seus resultados, contribuindo para moldar e acomodar a opinião pública.

A entrega de indicadores que permitem rapidamente diferenciar instituições e cursos de qualidade dos que não têm qualidade, na forma de *rankings*, tem forte apelo midiático e é de fácil compreensão pela população, reforçando a noção de *accountability*, associada à função regulatória do Estado. Com o tempo, essa lógica foi se incorporando à própria realidade das instituições, que também passaram a divulgar seus resultados na forma de campanhas publicitárias que comprovam a sua qualidade. Isso se tornou uma realidade tanto nas instituições privadas quanto públicas, em todo o Brasil.

Esse movimento, quando pensado numa camada mais ampla do tecido social, que extrapola o próprio subsistema analisado, talvez se aproxime da noção de aprendizado reflexivo, em que o conhecimento produzido ao longo dos anos ajuda a aprofundar a discussão e facilitar a argumentação (Dunlop & Radaelli, 2013). Com o passar do tempo, os atores vão

reconfigurando suas identidades, crenças e preferências sobre a política no longo prazo (Moysen *et al.*, 2017). Como esse tipo de aprendizado é mais difícil de ser medido e rastreado, porque não ocorre de maneira linear, preferimos deixar aqui apenas uma indicação de que talvez o paradigma de avaliação somativa, tecnoburocrática e a serviço de uma regulação controladora, que a coalizão de Educadores Emancipadores tentava superar, talvez já estivesse mais enraizado socialmente do que se imaginava, tornando mais difícil a sua superação.

Essa compreensão aqui sugerida procura aprofundar a noção mais simplista de que um governo que se pretende de esquerda como o do Partido dos Trabalhadores, simplesmente tenha optado por implementar uma política neoliberal. Quando olhados os dois principais processos mapeados em conjunto, observa-se que a influência do paradigma avaliativo predominante no governo FHC jamais saiu completamente do subsistema, sendo transportado para o Sinaes desde a sua formulação.

A questão é que esse paradigma não estava restrito ao governo FHC, mas à própria dinâmica das reformas do Estado nos anos 90, que ocorreram em todo o mundo e que influenciaram a forma de se avaliar a educação em todos os seus níveis. Essas formas de se avaliar e utilizar os seus resultados para orientar a regulação e o financiamento dos sistemas educacionais estavam disseminadas mundialmente não só entre as comunidades de especialistas em avaliação, mas nos diversos setores da sociedade.

A troca para o governo Lula e a publicação de uma nova Lei, de fato, não se mostraram condições suficientes para reorientar todo o aprendizado ocorrido desde então rumo a um novo paradigma de avaliação da educação superior, mais formativo, democrático e com a participação ativa dos sujeitos, nos moldes defendidos pela CEA. Mas em que medida, os tomadores de decisão, no momento da criação dos indicadores, estavam influenciados pela lógica objetivista e reguladora associada ao neoliberalismo é uma relação que não podemos afirmar no escopo deste trabalho, pois não foi possível identificar essa influência por meio dos métodos de pesquisa utilizados. Todas as manifestações dos agentes governamentais envolvidos na mudança, conforme demonstrado nesta seção, foram no sentido de que o Estado não tinha condições de realizar todas as visitas para avaliação *in loco* dos mais de 20.000 cursos num sistema em expansão.

Esse mecanismo causal tampouco estava entre os referenciados no recorte teórico adotado neste trabalho e surgiu da análise dos documentos e das entrevistas, evidenciando o caráter também indutivo do *process tracing*. A dificuldade de operacionalização da política, por

estar ligada à regulação, foi traduzida, no rastreamento do processo de criação dos indicadores, como impacto de outro subsistema, mas ela pode e deve ser mais bem conceituada.

Dentre os elementos discutidos no marco teórico, o que mais se aproxima dela é a noção de recursos financeiros, apontados pelo ACF como um dos tipos de recurso que as coalizões podem utilizar em seu trabalho de *advocacy*. No entanto, o problema evidenciado na pesquisa vai além da simples carência de recursos financeiros. Ele está relacionado à capacidade operacional do INEP para gerir o banco de avaliadores e as avaliações, além da disponibilidade de avaliadores com o grau de formação adequado para compor o banco e com disponibilidade de agenda para conciliar a quantidade de visitas necessárias com as suas atividades institucionais. O presidente do INEP apresentou os seguintes números em sua participação no Congresso:

Vamos dizer que temos uma banca e que conseguimos colocar 30 em campo, estourando. Mas, com 180 avaliações por dia, o INEP causaria um caos aéreo, caso conseguíssemos mesmo fazer isso. E os avaliadores são doutores de universidade e têm também de ter o tempo deles. Então, fazer 180 avaliações por dia é simplesmente impossível. [...] A não ser que o INEP quadruplique, quintuplique. Mas, ainda assim, vai haver problema até para se ter na banca mestres e doutores para fazer isso. A não ser que caia a banca, e aí cai muito a qualidade (Câmara dos Deputados, 2008a).

Esse mecanismo causal extrapola a noção de recursos financeiros e pode ser mais bem capturado pela noção de capacidades estatais. Em seu sentido mais restrito, como capacidade técnica e administrativa para implementar a política, mas também em seu sentido mais amplo, como capacidade para desenhar a própria política e fazer as articulações necessárias à sua implementação, dadas as determinantes contextuais existentes em cada país (Gomide & Pires, 2014, Haque *et al.*, 2021).

No contexto específico das reformas educacionais, Capano (2018) afirma que as tentativas de reformar os modelos de governança da educação superior têm levado os governos a mostrar diferentes capacidades para desenhar políticas efetivas. O autor argumenta que os espaços para o desenho de políticas dependem tanto da capacidade técnica quanto da capacidade política dos governos para superar o legado existente (Capano, 2018). A combinação desses dois fatores pode resultar em desenhos pobres, adaptativos, até mesmo contraditórios, ou ótimos, em termos de coerência e efetividade do que se deseja alcançar.

Embora o mecanismo “capacidade estatal” não tenha sido explicitado nos processos rastreados, ele esteve presente na trajetória do Sinaes e influenciou a sua dinâmica, tanto no momento da formulação da política, quando a base governista não conseguiu superar o legado institucional rumo às mudanças desejadas, quanto durante a sua implementação, quando as

camadas adicionadas, especialmente a partir da construção dos indicadores, sugerem que a coerência dos instrumentos adotados ficou comprometida. Optou-se, no entanto, por não incluir esse mecanismo nas explicações dadas, pois ele envolveria de alguma maneira a necessidade de uma meta-avaliação da própria política, e, portanto, do estabelecimento de juízo de valor, algo que extrapola o escopo deste trabalho e que demandaria um outro desenho de pesquisa.

Para finalizar o capítulo, cabe observar ainda que não foram observados mecanismos causais provenientes da análise do caso, mas não previstos na literatura. Do ponto de vista metodológico, este trabalho, embora essencialmente dedutivo, buscou estar atento a possíveis *insights* que pudessem emergir do caso concreto. A adoção de entrevistas semiestruturadas, com pergunta aberta no final do roteiro, procurou justamente abrir espaço para novos conceitos ou explicações para a dinâmica da política analisada, mas as análises não trouxeram resultados nesse sentido.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Ninguém montou o Sinaes dos seus sonhos.
(Professor Reynaldo Fernandes, trecho da entrevista concedida em 2020).*

Esta tese teve como objetivo explicar como o conhecimento e o aprendizado dos atores sobre a política influenciaram a dinâmica institucional do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), contribuindo para promover ou evitar mudanças durante o seu processo de implementação.

Para isso, buscou-se suporte em teorias consolidadas na análise de políticas públicas, a partir do diálogo entre o ACF, o institucionalismo, teorias sobre o aprendizado e sobre o uso do conhecimento em processos de tomada de decisão. Em termos metodológicos, utilizou-se uma abordagem qualitativa de pesquisa, amparada por pesquisa documental, entrevistas e análise de conteúdo. Três etapas não lineares foram executadas, conforme previsto nos objetivos específicos da pesquisa: a descrição da trajetória da política, a identificação e caracterização das potenciais coalizões que atuaram no subsistema da política e o rastreamento de processos-chave que determinaram a dinâmica institucional do Sinaes.

Apesar do mecanismo causal do aprendizado ter sido o principal interesse da pesquisa, os demais mecanismos encontrados na literatura também foram observados, bem como outros que emergiram da própria pesquisa. Observou-se também a influência dos fatores contextuais e arranjos institucionais no processo de aprendizado dos atores envolvidos na dinâmica do Sinaes. Neste capítulo são consolidados os principais resultados e contribuições da pesquisa, suas limitações e, ao final, é apresentada uma proposta de agenda para estudos futuros.

7.1. Consolidação dos resultados

A existência de crenças compartilhadas possibilitou a formação de três potenciais coalizões no subsistema da política analisada: no momento da formulação da política, foi possível observar a atuação da coalizão governista, chamada neste trabalho de Educadores Emancipadores e da coalizão de Regulados Reformistas, coalizões que embora compartilhassem diferentes sistemas de crença, foram capazes de produzir os consensos necessários à aprovação da Lei do Sinaes. Num segundo momento, observou-se que o governo foi entrando em crise com algumas crenças e preferências políticas defendidas pela coalizão de Educadores Emancipadores, o que fez emergir uma nova coalizão, composta pelas instâncias governamentais envolvidas na implementação do Sinaes e da política regulatória, e que foi chamada neste trabalho de Implementadores Pragmáticos.

A redistribuição de poder ocupou um lugar importante na explicação dos acontecimentos que ocorreram durante a implementação do Sinaes. Conforme visto, um conjunto combinado de mecanismos casuais contribuiu para a dinâmica do Sinaes e o conhecimento e a ocupação de posições de autoridade foram importantes recursos utilizados pelas coalizões.

Dependência da trajetória e parâmetros relativamente estáveis, combinados a eventos externos, influenciaram a dinâmica da política: A análise do Sinaes confirma a vasta literatura que utiliza tanto o ACF quanto as teorias institucionais, no sentido de que a combinação desses mecanismos influencia a dinâmica das políticas públicas. Isso, no entanto, ocorre de maneiras distintas, dependendo do contexto em que as políticas se desenvolvem. No caso do Sinaes, eventos externos como a troca da coalizão governante e o impacto do subsistema das políticas regulatórias foram importantes gatilhos para as mudanças ocorridas. No entanto, tanto o legado das políticas de avaliação existentes na história brasileira quanto a existência de uma estrutura constitucional consolidada limitaram a ocorrência de uma ruptura institucional rumo a um novo modelo de avaliação.

Ocorrência de aprendizado na barganha, epistêmico e hierárquico associado aos usos político, instrumental e procedimental do conhecimento: Os resultados permitiram evidenciar a ocorrência de três dos tipos de aprendizado apontados na literatura de suporte sobre o aprendizado. A proposta de se evidenciar a ocorrência de aprendizado por meio do tipo de uso do conhecimento pelos atores que atuaram no subsistema mostrou-se eficiente no caso analisado. A análise das notas taquigráficas, bem como dos documentos produzidos pelos membros das coalizões identificadas, permitiu encontrar importantes evidências de como as coalizões fizeram uso do conhecimento e aprenderam alguma coisa que fez com que as decisões fossem tomadas de determinada forma e não de outra.

Primeiro, foi identificado o aprendizado na barganha, no momento de formulação do Sinaes, em que os membros de coalizões opostas compreenderam os limites da negociação e buscaram o ajustamento mútuo, o que permitiu aprovar o texto final da Lei. O uso político do conhecimento feito pelos parlamentares das coalizões de Educadores Emancipadores e Regulados Reformistas em tom conciliatório serviram de evidências do aprendizado na barganha.

Segundo, o aprendizado epistêmico, que permitiu a criação e defesa dos indicadores de qualidade (CPC e IGC) no subsistema, evitando a sua derrubada apesar de todas as críticas sofridas e que possibilitou também a manutenção do sigilo da nota do Enade, apesar das

pressões constantes para a sua inserção no histórico escolar dos estudantes. Nesses casos, o uso instrumental do conhecimento, observado por meio do caráter técnico dos posicionamentos dos especialistas nas audiências no Congresso e/ou na Conaes, bem como do parecer dos técnicos governamentais, evidenciou o aprendizado epistêmico.

Terceiro, o aprendizado na hierarquia, observado nas revisões do IDD, decorrentes do conhecimento acumulado sobre os limites da metodologia utilizada, das bases de dados disponíveis para a promoção de melhorias e da capacitação dos técnicos do INEP para a incorporação da nova metodologia de cálculo. Nesse caso, a evidência do aprendizado se deu pela observação do uso procedimental do conhecimento pelos técnicos do governo, demonstrando um conhecimento aprofundado dos processos e rotinas do INEP, que se refletiu nas notas metodológicas produzidas e nos argumentos utilizados para justificar todas as alterações ao longo do tempo.

Evidência de aprendizado para evitar mudanças: O rastreamento do processo de manutenção do sigilo da nota do Enade serviu para confirmar a proposta defendida neste trabalho de que o uso do conhecimento e o aprendizado também são mecanismos que atuam para a manutenção do *status quo*, ou seja, para a estabilidade da política. Com isso, reforça-se a recomendação de observar os usos do conhecimento como evidências de aprendizado e não apenas as mudanças. Embora a mudança seja uma boa variável para apreensão do aprendizado em políticas públicas, ela não é adequada para capturar o aprendizado que ocorre em situações de estabilidade. A simples inferência de que quando não há mudança, não há aprendizado, não pode ser generalizada.

A existência de fóruns com boa capacidade analítica e alto nível de conhecimento dos atores envolvidos na política favoreceu o aprendizado: o subsistema da política de avaliação da educação superior no Brasil mostrou-se um ambiente em que o nível de certificação dos atores que atuam para influenciar a política é alto. Isso facilitou de diferentes formas a construção e discussão das soluções para os problemas que se apresentaram durante a implementação da política. Nos processos de reformulação do IDD e de manutenção do sigilo da nota do Enade, observou-se que a Conaes representou um importante espaço para a troca de conhecimento e aprendizado entre os atores, servindo como um espaço formal e legítimo para uma discussão técnica em torno dos problemas abordados e das soluções apresentadas pelo governo. No momento da discussão dos indicadores de qualidade, no entanto, o nível de conflito entre as coalizões acabou levando a discussão para o Congresso Nacional.

A literatura de suporte indica que a existência de regras institucionais que exigem a consulta a especialistas favorece a criação de contextos epistêmicos para tomada de decisão, mas isso não pôde ser testado na análise do Sinaes. Embora a Conaes seja um colegiado estabelecido na Lei 10.861/2004 e que tem dentre suas atribuições propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação do Sinaes, ela não dispõe de quadro técnico permanente, mas de um conjunto de membros que se reúne de maneira ordinária mensalmente. A sua composição dispõe de membros de notório saber, mas a sua forma de funcionamento acaba limitando o potencial de sua atuação. Nesse sentido, não é possível concluir que ela tenha atuado como um órgão independente de consulta, porque de certa forma, a Comissão fica dependente do conhecimento técnico procedimental acumulado pelos burocratas do MEC e do INEP, que estão envolvidos na implementação das políticas de educação superior e dispõem de uma estrutura mais robusta e consistente de funcionamento.

A ambiguidade permitiu a operacionalização de mudanças graduais, enquanto a sua ausência contribuiu para evitar mudanças: a ambiguidade presente no texto da Lei do Sinaes abriu possibilidades para interpretação durante a sua implementação. No momento da criação dos indicadores, a coalizão de Implementadores Pragmáticos encontrou brechas no texto da Lei que permitiram não só instituir os indicadores de qualidade, mas dispensar a realização de visitas *in loco* aos cursos, com base em seus resultados. Nesse caso, ocorreu uma mudança por conversão, já que o texto da Lei permaneceu inalterado, mas houve mudança em sua interpretação, especialmente no que se refere à obrigatoriedade das visitas *in loco* como instrumento de avaliação de todos os cursos.

No processo de reformulação do IDD, a ambiguidade presente no texto da Lei também permitiu a criação do indicador como forma de mensurar o valor adicionado pelos cursos, bem como todas as suas reformulações posteriores, incluindo o fim da aplicação do Enade aos ingressantes e a substituição de sua nota pela nota do Enem. Mais uma vez, observou-se uma mudança por conversão, em que as propostas foram sendo implementadas sem a necessidade de alteração no texto da Lei. Nesse caso, no entanto, o conjunto de mudanças graduais que fizeram parte da reformulação do IDD estavam ligados à necessidade de manutenção dos indicadores de qualidade, dos quais o IDD era parte. Do ponto de vista mais amplo, é interessante notar que, além do proposto pela teoria da mudança gradual, ou seja, que as mudanças graduais de menor porte contribuem para sedimentar o caminho para as grandes mudanças, observou-se no caso da reformulação do IDD, como mudanças graduais de menor

porte também são necessárias após a implementação de grandes mudanças, para sustentar a sua defesa contínua.

A importância desse constante movimento das coalizões para mudar ou para manter a política inalterada, fica evidente também no processo de permanência do sigilo da nota do Enade. Nesse caso, a falta de ambiguidade no texto da Lei contribuiu para a estase, mas foi essencial a mobilização de conhecimento especializado para garantir a permanência do dispositivo na Lei.

A troca da coalizão governante foi uma condição necessária, mas não suficiente para a ocorrência de ruptura institucional: A mudança institucional trazida pela nova política de avaliação do governo Lula, embora promettesse uma mudança de grande porte em relação à sua antecessora, não se concretizou como esperado. A troca de governo foi importante, pois deu voz a um conjunto de ideias que estava afastado do subsistema, representado pelos especialistas em avaliação que compuseram a CEA e que traziam a experiência do PAIUB com as universidades federais. Dessa forma, a mudança foi favorecida pela troca de governo, um evento externo ao subsistema, mas a ruptura com o modelo de avaliação anterior foi freada por parâmetros relativamente estáveis, como a legislação pré-existente e a atuação da coalizão dos Regulados Reformistas, que defenderam seus pontos de vista, na forma de emendas à medida provisória.

A atuação do *policy broker* foi importante para a produção de consensos: Além do legado existente das políticas de avaliação anteriores que se reencontraram no subsistema, foi importante a atuação do relator da proposta, que atuou como *policy broker*, mediando os interesses distintos e produzindo um texto híbrido que representasse tanto a base do governo quanto a oposição.

7.2. Contribuições da pesquisa

Este trabalho se iniciou a partir do convite feito pelos próprios autores do ACF para aprofundar a compreensão sobre o papel do conhecimento e do aprendizado no processo das políticas públicas. De acordo com os autores, apesar da importância do aprendizado para o modelo, ele ainda carece de maior desenvolvimento conceitual, incluindo causas, tipos de aprendizado e suas implicações, além de amadurecimento metodológico, no que se refere a medidas do aprendizado.

Nesta seção, serão consolidadas as principais contribuições teóricas desta tese para o avanço da compreensão do aprendizado no processo das políticas públicas, levando em

consideração o diálogo promovido entre o ACF, a teoria da mudança gradual e o modelo de tipos de aprendizado proposto por Dunlop e Radaelli (2018). Além disso, são apresentadas as contribuições metodológicas para a apreensão do aprendizado em aplicações empíricas.

Primeiro, o diálogo promovido nesta tese entre o ACF e o modelo de tipos de aprendizado proposto por Dunlop e Radaelli (2018) permitiu alguns refinamentos teóricos na compreensão do aprendizado no ACF, a saber:

- 1) O ajuste no conceito de aprendizado, substituindo a noção de alteração nas crenças por atualização nas crenças, embora possa parecer um detalhe menos importante, na prática, permite ampliar o escopo da investigação para os casos de aprendizado em que há um reforço ou um aprimoramento das crenças pré-existentes. A título de exemplo, esse refinamento teórico permitiu, no caso da análise do Sinaes, observar como a defesa da manutenção do sigilo da nota do Enade gerou uma série de conhecimentos técnicos adicionais, que ampliaram a qualidade dos argumentos apresentados.
- 2) A consideração dos tipos de aprendizado, com base no contexto de tomada de decisão também contribui no mesmo sentido, de abrir o escopo da investigação para diferentes possibilidades de aprendizado no âmbito do mesmo processo político. Em termos do que se aprende, extrapola-se a noção de aprendizado epistêmico, no sentido de oferecer soluções para os problemas encontrados no processo político e inclui-se outros aprendizados que também contribuem para que a dinâmica das políticas se desenrole de determinada maneira e não de outra. No caso analisado, as evidências mostraram como o aprendizado na barganha, decorrente das interações sociais entre os membros das coalizões foi decisivo para que a Lei do Sinaes pudesse ser aprovada, na forma de um texto híbrido, incluindo contribuições de dois paradigmas avaliativos em disputa. O aprendizado na hierarquia também se mostrou importante, na medida em que permitiu aos atores envolvidos na implementação das regras, desenvolver um conhecimento especializado, fundamental para a compreensão do escopo das regras e das possibilidades de mudança. Nesse caso, que pôde ser observado no processo de reformulação do IDD, ficou evidente como o conhecimento dos técnicos governamentais foi importante para o aprendizado do que, quando e onde cabiam flexibilizações nas regras estabelecidas.

Em segundo lugar, o diálogo entre o ACF e a teoria da mudança gradual (Mahoney e Thelen, 2010) também se mostrou frutífero, permitindo explorar o fenômeno da mobilização de conhecimento e do aprendizado para a manutenção do *status quo*. Algumas contribuições que podem ser exploradas em aplicações futuras são:

- 1) A observação da dinâmica do processo da política, considerando situações de mudança e estase como partes integrantes de um mesmo processo que se desenvolve dialeticamente, oferece a oportunidade de se investigar como o aprendizado pode influenciar a política no sentido de evitar mudanças. Os atores envolvidos na manutenção do *status quo* também precisam mobilizar recursos e estratégias para que as coisas fiquem como estão, inclusive o recurso conhecimento. Isso também pôde ser evidenciado no processo de manutenção do sigilo da nota do Enade. Em resumo, observar a influência do aprendizado para a manutenção da política (estase) abre uma série de possibilidades nas pesquisas sobre o aprendizado.
- 2) Do ponto de vista da teoria da mudança gradual, os resultados revelaram um aspecto do modelo que requer maiores investigações, mas que podem indicar um novo caminho de possibilidades para pesquisadores institucionalistas. Observou-se que a promoção de mudanças graduais pode ser perseguida para a manutenção do *status quo*. Isso foi observado no processo de reformulação do IDD, em que todas as mudanças feitas foram defendidas como melhorias (aperfeiçoamentos) na metodologia de cálculo, o que contribuiu para a manutenção do indicador. A grande contribuição da TMG é justamente chamar a atenção para como as mudanças graduais acumuladas ao longo do tempo, podem levar a mudanças de grande porte, inclusive a rupturas institucionais. O caso analisado chamou a atenção para a necessidade de observar também como essa dinâmica gradual de mudanças pode contribuir para a defesa da manutenção de determinados aspectos da política.

O terceiro ponto que merece ser mencionado, refere-se às questões metodológicas. Ao abrir mão da variável mudança para a apreensão do fenômeno do aprendizado, esta tese criou um problema metodológico e defendeu como solução a utilização dos usos do conhecimento como evidências de aprendizado. Os resultados confirmaram que é possível observar o uso instrumental do conhecimento como evidência de aprendizado epistêmico, bem como o uso procedimental como evidência de aprendizado na hierarquia e o uso político como evidência de aprendizado na barganha. No caso do uso político do conhecimento, ele se manifesta essencialmente na forma como os atores se posicionam em fóruns de debate sobre os aspectos da política, buscando o ajustamento mútuo e a produção de consensos. No caso dos usos instrumental e hierárquico, se manifestam também na forma como os atores organizam o conhecimento na forma de documentos de caráter técnico, tais como pareceres, notas metodológicas e produções acadêmicas. Não foi possível, no entanto, testar a ocorrência do uso

iluminador do conhecimento como evidência do aprendizado reflexivo, já que esse mecanismo causal não foi identificado nos processos analisados.

7.3. Limitações da pesquisa

Do ponto de vista teórico, esta tese teria se beneficiado de um diálogo com a literatura sobre capacidades estatais. O rastreamento dos processos da política revelou que a falta de capacidade administrativa do Estado para implementar o Sinaes desempenhou um grande papel na criação dos indicadores de qualidade e no próprio viés mais objetivista que foi prevalecendo no Sinaes. Mais do que isso, porém, um diálogo com a literatura sobre capacidades estatais poderia ter trazido mais elementos para compreender como o próprio desenho da política foi delimitado pela capacidade estatal de promover articulações políticas não apenas com vistas à produção de consensos, mas de resultados coerentes e efetivos.

Do ponto de vista metodológico, uma limitação se deu na forma de identificação das coalizões. A utilização do sistema de crenças permitiu identificar potenciais coalizões, o que foi possível, em grande parte, por meio das discussões promovidas no Congresso Nacional, em função da existência de notas taquigráficas que registraram fidedignamente os debates ocorridos. A análise da atuação perene dessas coalizões ao longo do tempo, ou eventuais formas de coordenação e comunicação entre elas, no entanto, ficou prejudicada, pela falta de evidências que comprovassem essa dinâmica. Uma fonte de material importante para ajudar a mapear a atuação das coalizões no caso do Sinaes seria a existência de notas taquigráficas das reuniões da Conaes, mas o registro em formato de atas limitou a análise de conteúdo dos posicionamentos dos atores em relação aos temas discutidos.

Outra limitação foi a identificação de evidências para a ocorrência do aprendizado reflexivo. Essa dificuldade se deu tanto no nível teórico, quanto metodológico, já que o próprio conceito de aprendizado reflexivo é difícil de ser operacionalizado como categoria de análise, por conta de sua abstração. Essa limitação pode ter sido ainda da própria pesquisadora para operacionalizar o conceito.

7.4. Agenda de pesquisa

A qualidade dos estudos que se propõem a analisar políticas públicas depende dos esforços constantes de pesquisadores na área. A agenda de pesquisa proposta a seguir procura oferecer alguns caminhos que podem contribuir com a continuidade desses estudos.

Continuar os estudos sobre a influência do aprendizado na dinâmica das políticas públicas: este trabalho se propôs a avançar nessa questão, apresentando proposições teórico-metodológicas que se mostraram aplicáveis no estudo de caso. A continuidade de estudos nessa direção pode ajudar a desenvolver mecanismos cada vez mais robustos de apreensão do aprendizado no contexto das políticas públicas. Para isso, é importante superar a utilização da categoria mudança na política (*policy change*) como única evidência de aprendizado em políticas públicas (*policy learning*), bem como levar em conta a relação entre aprendizado e estabilidade nas políticas.

Amadurecer frameworks de análise com foco no aprendizado: os esforços de Dunlop e Radaelli para desenvolver um modelo de análise focado no aprendizado em políticas públicas mostraram-se promissores. Estudos que apliquem o modelo proposto ou desenvolvam outros modelos são importantes para avançar a compreensão sobre o aprendizado.

Promover o diálogo entre teorias e modelos de análise que ofereçam explicações diversas para a dinâmica das políticas públicas: esse diálogo é fundamental para que as explicações oferecidas deem conta da complexidade do mundo real. Embora o ACF tenha continuamente expandido a compreensão das variáveis que influenciam as políticas, nenhum modelo é completo. O diálogo com a teoria da mudança gradual e o modelo de aprendizado proposto por Dunlop & Radaelli foi frutífero no escopo desta pesquisa, mas ainda assim, a realidade apresentou outros fatores não considerados no marco teórico adotado. Cada desenho de pesquisa é único, mas uma análise exploratória do caso pode ajudar na construção do marco teórico.

Expandir o entendimento sobre como as capacidades estatais afetam a dinâmica das políticas públicas: em contexto de crise orçamentária e constante questionamento sobre o tamanho do Estado, estudos que se propõem a analisar políticas podem se beneficiar do uso da capacidade estatal como mecanismo causal. Por outro lado, estudos que se propõem a avaliar políticas públicas, o que demanda estabelecer juízos de valor, podem ajudar a compreender as condições necessárias para a produção de políticas públicas mais coerentes e efetivas.

Ampliar a utilização de teorias e modelos de análise de políticas públicas na área educacional: As revisões das aplicações do ACF mostram que o modelo ainda é pouco utilizado para analisar políticas da área educacional. Estudos que buscam analisar ou avaliar políticas educacionais podem se beneficiar teórica e metodologicamente de uma abordagem interdisciplinar entre a Ciência Política, a Administração Pública e a Educação. A continuidade da análise da própria política de avaliação da educação superior, que passou por duas mudanças

nas coalizões governantes após o período coberto por esta tese é interessante para observar a influência desses choques na dinâmica da política.

REFERÊNCIAS

- Afonso, A. J. (2013). Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. *Revista Brasileira de Educação*, 18(53), 267–284.
- Aminzade, R. (1993). Class Analysis, Politics, and French Labor History. In L. Berlanstein (Ed.), *Rethinking Labor History* (pp. 90-113). Urbana and Chicago: University of Illinois Press.
- Anderson, W. F. A., & MacLean, D. A. (2015). Public Forest Policy Development in New Brunswick, Canada: multiple streams approach, advocacy coalition framework, and the role of science. *Ecology and Society*, 20(4), 20-32.
- Araujo, S. M. V. G. (2007). Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas. [Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília]. Repositório Institucional da UnB. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/5756>
- Argyris, C., & Schon, D. (1978). *Organisational learning: A theory of action perspective*. Reading Mass: Addison Wesley.
- Arnold, D. A. (1990). *The Logic of Congressional Action*. Yale University Press.
- Augusto, R., & Balzan, N. C. (2007). A Vez a a Voz dos Coordenadores das CPAs das IES de Campinas que Integram o Sinaes. *Avaliação: Revista Da Avaliação Da Educação Superior*, 12(4), 597–622.
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. São Paulo. Edições 70.
- Barnes, C., Van Laerhoven, F., & Driessen, P. P. J. (2016). Advocating for Change? How a Civil Society-led Coalition Influences the Implementation of the Forest Rights Act in India. *World Development*, 84, 162–175.
- Barreyro, G. B., & Rothen, J. C. (2008). Para uma História da Avaliação da Educação Superior Brasileira: Análise dos Documentos do Paru, Cnres, Geres e Paiub. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 13(1), 131–152.
- Barreyro, G. B., & Rothen, J. C. (2006). “Sinaes” Contraditórios: Considerações sobre a Elaboração e Implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Educação & Sociedade*, 27(96), 955–977.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Mortensen, P. B. (2014). Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In P. A. Sabatier & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the Policy Process* (3rd ed., pp. 59–103). Boulder: Westview Press.
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2013). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. The University of Michigan Press.
- Bennett, A., & Checkel, J. T. (2015). Process tracing: From philosophical roots to best practices. In A. Bennett & J. T. Checkel (Eds.), *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool* (pp. 3–37). Cambridge: Cambridge University Press.

- BRASIL. Ministério da Educação. Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior. (2004). Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes): Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior. <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/sinaes.pdf>
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. (2009) Supervisão Especial da Composição de Corpo Docente de Universidades e Centros Universitários. http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/relatorio_supervisao2_0709.pdf
- BRASIL. Senado Federal. (2016). Constituição da República Federativa do Brasil – 1988: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008.
- Brunner, J. J. (1990). *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos* Fondo de Cultura Económica (ed.); (1st ed). Centro Interuniversitario de Desarrollo Andino.
- Burrell, G., & Morgan, G. (2005). *Sociological Paradigms and Organisational Analysis: Elements of the Sociology of Corporate Life*. Burlington: Ashgate.
- Cairney, P., & Jones, M. D. (2016). Kingdon’s Multiple Streams Approach: What is the Empirical Impact of this Universal Theory? *Policy Studies Journal*, 44(1, SI), 37–58.
- Câmara dos Deputados (2003). Emendas apresentadas – MPV 147/2003. [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://portal.camara.gov.br/legislacao/empresen/empresen.asp?empresen=147&empresen2=2003)
- Câmara dos Deputados (2004a). Ordem do Dia 03/03/2004, Sessão: 012.2.52.O. Votação, em turno único, da Medida Provisória nº 147, de 2003, que institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior e dispõe sobre a avaliação do ensino superior. [Discursos em tempo real - Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://portal.camara.gov.br/legislacao/discursos/discursos.asp?discursos=03/03/2004&discursos2=012.2.52.O)
- Câmara dos Deputados (2004b). Ordem do Dia 23/03/2004. Sessão 029.2.52.O. Discussão, em turno único, das Emendas do Senado Federal ao Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2004 (Medida Provisória nº147, de 2003), que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior — SINAES e dá outras providências. [Discursos em tempo real - Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://portal.camara.gov.br/legislacao/discursos/discursos.asp?discursos=23/03/2004&discursos2=029.2.52.O)
- Câmara dos Deputados (2008a). Comissão de Educação e Cultura. Seminário Sistema de Avaliação do Ensino Superior. Sessão: 1660/08. Notas taquigráficas do dia 27/11/2008 [período matutino]. [Discurso do\(a\) Deputado\(a\) em 27/11/2008 às 09:35 \(camara.leg.br\)](http://portal.camara.gov.br/legislacao/discursos/discursos.asp?discursos=27/11/2008&discursos2=1660/08)
- Câmara dos Deputados (2008b). Comissão de Educação e Cultura. Seminário Sistema de Avaliação do Ensino Superior. Sessão: 1666/08. Notas taquigráficas do dia 27/11/2008 [período vespertino]. [Discurso do\(a\) Deputado\(a\) em 27/11/2008 às 15:01 \(camara.leg.br\)](http://portal.camara.gov.br/legislacao/discursos/discursos.asp?discursos=27/11/2008&discursos2=1666/08)
- Câmara dos Deputados (2014). Comissão de Educação e Cultura. Seminário Sistema de Avaliação do Ensino Superior. Sessão: 0698/14. Notas taquigráficas do dia 27/11/2008 [período vespertino]. [Discurso do\(a\) Deputado\(a\) em 27/05/2014 às 14:16](http://portal.camara.gov.br/legislacao/discursos/discursos.asp?discursos=27/05/2014&discursos2=0698/14)

camara.leg.br

- Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) (2015). Ata da 121ª Reunião Ordinária da Conaes, 20/10/2015. [index.php \(mec.gov.br\)](http://index.php(mec.gov.br))
- _____ (Conaes) (2016). Ata da 131ª Reunião Ordinária da Conaes, 28 e 29/11/2016. [index.php \(mec.gov.br\)](http://index.php(mec.gov.br))
- Capano, G. (2009). Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 7–31.
- Capano, G. (2018). Policy design spaces in reforming governance in higher education: the dynamics in Italy and the Netherlands. *Higher Education*, 75(4), 675–694.
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44(4), 823–830.
- Cunha, E. S. M., & Araújo, C. E. L. (2018). *Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade*. Escola Nacional de Administração Pública (Enap).
- Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985. DOFC de 01/04/1985, p. 5651. Institui Comissão Nacional visando à reformulação da educação superior e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 1985. [D91177 \(planalto.gov.br\)](http://D91177(planalto.gov.br))
- Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011. DOU de 17/05/2011, p. 1. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. [Decreto nº 7480 \(planalto.gov.br\)](http://Decreto n° 7480(planalto.gov.br))
- Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. DOU de 10/05/2006, Seção 1, p. 6. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de Educação Superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. [Decreto nº 5773 \(planalto.gov.br\)](http://Decreto n° 5773(planalto.gov.br))
- Dias Sobrinho, J. (2003). *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Editora Cortez.
- Dias Sobrinho, J. (2008). Qualidade, Avaliação: do Sinaes a Índices. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 13(3), 817–825.
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2013). Systematising Policy Learning: From Monolith to Dimensions. *Political Studies*, 61(3), 599–619.
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2018). The lessons of policy learning: Types, triggers, hindrances and pathologies. *Policy and Politics*, 46(2), 255–272.
- Elgin, D. J. (2015). Cooperative Interactions among Friends and Foes Operating Within Collaborative Governance Arrangements. *Public Administration*, 93(3), 769–787.

- Falleti, T. G. (2010). Infiltrating the State: The Evolution of Health Care Reforms in Brazil, 1964–1988. In J. Mahoney, & K. Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power* (pp. 38-62). New York, NY: Cambridge University Press.
- Falleti, T. G. (2016). Process tracing of extensive and intensive processes. *New Political Economy*, 21(5), 455–462.
- Falleti, T. G., & Lynch, J. (2009). Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1143–1166.
- Fenger, M., & Quaglia, L. (2016). The Global Financial Crisis in Comparative Perspective: Have Policy Makers “Learnt Their Lessons”? *Journal of Comparative Policy Analysis*, 18(5, SI), 502–517.
- George, A. L., & Bennett, A. (2004). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Giolo, J. (2008). “Sinaes” Intermitentes. *Avaliação: Revista Da Avaliação Da Educação Superior*, 13(3), 851–856.
- Gomes, A. M. (2003). Exame Nacional de Cursos e Política de Regulação Estatal do Ensino Superior. *Cadernos de Pesquisa*, 120, 129–149.
- Gomide, A. & Pires, R. R. (2014). Capacidades Estatais e Democracia: A abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In A. Gomides & R. R. Pires (Eds.), *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas* (pp. 15–28). Ipea.
- Griboski, C, M. (2014). Regular e/ou induzir qualidade? Os cursos de pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes. [Tese de Doutorado, Universidade de Brasília]. Repositório Institucional da UnB. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/17381>
- Guerra, L. C. B. (2015). O processo de formulação do Programa Universidade para Todos: atores, coalizões e interesses. [Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte]. Repositório Institucional da UFRN. <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/20223>
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.
- Harrinkari, T., Katila, P., & Karppinen, H. (2017). International influences in the revision of Finnish Forest Act. *Scandinavian Journal of Forest Research*, 32(1), 6–18.
- Haque, M. S., Ramesh, M., Puppim de Oliveira, J. A., & Gomide, A. de A. (2021). Building administrative capacity for development: limits and prospects. *International Review of Administrative Sciences*, 87(2), 211–219.
- Heikkila, T., & Gerlak, A. K. (2013). Building a Conceptual Approach to Collective Learning: Lessons for Public Policy Scholars. *Policy Studies Journal*, 41(3), 484–512.

- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (1996) Sinopse Estatística da Educação Superior 1995. <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>
- _____. (2003) Sinopse Estatística da Educação Superior 2002. <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>
- _____. (2004) Sinopse Estatística da Educação Superior 2003. <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>
- _____. (2007). Nota Técnica de Cálculo do Conceito Preliminar de Curso (CPC) 2007.
- _____. (2008). Nota Técnica de Cálculo do Conceito Preliminar de Curso (CPC) 2008. [Nota Técnica CPC 17 12 2009.doc \(inep.gov.br\)](#)
- _____. (2011) Sinopse Estatística da Educação Superior 2010. <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>
- _____. (2012a) Sinopse Estatística da Educação Superior 2011. <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>
- _____. (2012b). Nota Metodológica - Indicadores de Qualidade da Educação Superior 2012. [nota metodologica indicadores 2012.pdf \(inep.gov.br\)](#)
- _____. (2012c). Nota Técnica nº 029 de 15 de outubro de 2012. [nota tecnica indicadores 2011 2.pdf \(inep.gov.br\)](#)
- _____. (2013a). Nota Técnica nº 70 - Utilização dos Insumos do Questionário do Estudante Aplicado em 2013. [nota tecnica n 70 2014 utilizacao insumos questionario estudante 2013.pdf \(inep.gov.br\)](#)
- _____. (2013b). Nota Técnica nº 72 - Cálculo do Conceito Preliminar de Curso referente a 2013. [nota tecnica n 72 2014 calculo cpc 2013.pdf \(inep.gov.br\)](#)
- _____. (2014). Instrumento de Avaliação Institucional Externa. Subsidia os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação da organização acadêmica (presencial) 2014. [instrumento institucional.pdf \(inep.gov.br\)](#)
- _____. (2015). Nota Técnica Daes/INEP nº 58/2015. [nota tecnica daes n582015 calculo do cpc2014.pdf \(inep.gov.br\)](#)
- _____. (2016) Sinopse Estatística da Educação Superior 2015. [Resultados — Inep \(www.gov.br\)](#)

- _____. (2022). Notas Estatísticas do Censo da Educação Superior 2020. [notas estatisticas censo da educacao superior 2020.pdf \(inep.gov.br\)](#)
- Jacobs, A. M. (2015). Process tracing the effects of ideas. In A. Bennett & J. T. Checkel (Eds.), *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool* (pp. 41–73). Cambridge: Cambridge University Press.
- Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Ingold, K. (2018). The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. In C. M. Weible & P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process* (4th ed., pp. 135–171). New York: Routledge.
- Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2014). The Advocacy Coalition Framework: Foundations Evolutions Ongoing Research. In P. A. Sabatier & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the Policy Process* (3rd ed., pp. 183–223). Boulder: Westview Press.
- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1993). Methodological Appendix: Measuring Longitudinal Change in Elite Beliefs Usin Content Analysis of Public Documents. In P. A. Sabatier & H. C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy Change and Learning, An Advocay Coalition Approach* (p. 290). Boulder, CO: Westview Press.
- Kahan, D. M. (2013). Ideology, motivated reasoning, and cognitive reflection. *Judgment and Decision Making*, 8(4), 407–424.
- Khayatzadeh-Mahani, A., Breton, E., Ruckert, A., & Labonte, R. (2017). Banning shisha smoking in public places in Iran: an advocacy coalition framework perspective on policy process and change. *Health Policy and Planning*, 32(6), 835–846.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). Harlow, England: Pearson.
- Leach, W. D., Weible, C. M., Vince, S. R., Siddiki, S. N., & Calanni, J. C. (2014). Fostering Learning through Collaboration: Knowledge Acquisition and Belief Change in Marine Aquaculture Partnerships. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3), 591–622.
- Ledermann, S. (2012). Exploring the necessary conditions for evaluation use in program change. *American Journal of Evaluation*, 33(2), 159–178.
- Lehfeld, N. A. de S., Gabarra, M. H. C., Costa, C. da, & Sousa, Y. T. C. S. (2010). Reflexões sobre o Processo de Autoavaliação Institucional: O Olhar de uma Comissão Própria de Avaliação. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 15(1), 177–194.
- Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. DOU de 25/11/1995 (Edição Extra). Altera dispositivos da Lei no 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. [Lei 9131/1995 \(camara.leg.br\)](#)
- Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. DOU de 23/12/1996, Seção 1, p. 27833. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. [L9394 \(planalto.gov.br\)](#)

- Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. DOU de 10/01/2001, Seção 1, p. 1. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. [L10172 \(planalto.gov.br\)](#)
- Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. DOU de 13/07/2001, Seção 1, p. 2. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. [L10260 \(planalto.gov.br\)](#)
- Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. DOU de 15/04/2004, Seção 1, p. 3. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior -SINAES e dá outras providências. [L10861 \(planalto.gov.br\)](#)
- Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. DOU de 14/1/2005, Seção 1, p. 7. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. [Lei nº 11.096 \(planalto.gov.br\)](#)
- Lei nº 11.184, de 7 de outubro de 2005. DOU de 10/10/2005, Seção 1, p.1. Dispõe sobre a transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná em Universidade Tecnológica Federal do Paraná e dá outras providências. [Lei nº 11.184 \(planalto.gov.br\)](#)
- Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. DOU de 30/08/2012, Seção 1, p. 1. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. [L12711 \(planalto.gov.br\)](#)
- Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. DOU de 26/06/2014, p. 1 Edição Extra. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. [L13005 \(planalto.gov.br\)](#)
- Levy, D. C. (2018). Global private higher education: an empirical profile of its size and geographical shape. *Higher Education*, 76(1), 701-715.
- Limana, A. (2008). Desfazendo Mitos: O que estão fazendo com o Sinaes? *Avaliação*, 13(3), 869-873.
- Lupia, A., & McCubbins, M. D. (1994). Designing Bureaucratic Accountability. *Law and Contemporary Problems*, 57(1), 91-126.
- Ma, J., Lemos, M. A. C., & Vieira, D. M. (2020). How is the Advocacy Coalition Framework Doing? Some Issues since the 2014 Agenda. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 32, 7-42.
- Ma, J., & Vieira, D. M. (2020). Policy learning and policy change: exploring possibilities on the Advocacy Coalition Framework. *Brazilian Journal of Public Administration*, 54(6), 1672-1690.
- Mahoney, J. (2010). After KKV: The New Methodology of Qualitative Research. *World Politics*, 62(1), 120-147.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power* (pp. 1-37). New York: Cambridge University Press.

- Maltzman, F. (1997). *Competing Principals, committees, parties, and the organization of Congress*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Medida Provisória nº 147, de 15 de dezembro de 2003. DOU de 16/12/2003, Seção 1, p. 2. Institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior e dispõe sobre a avaliação do ensino superior. [MPV-147 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br)
- Menahem, G., & Gilad, S. (2016). Policy Stalemate and Policy Change in Israel's Water Sector 1970- 2010: Advocacy Coalitions and Policy Narratives. *Review of Policy Research*, 33(3), 316-337.
- Mosley, J. E., & Gibson, K. (2017). Strategic use of evidence in state-level policymaking: matching evidence type to legislative stage. *Policy Sciences*, 50(4), 697–719.
- Moyson, Stephane. (2017). Cognition and policy change: the consistency of policy learning in the advocacy coalition framework. *Policy and Society*, 36(2), 320–344.
- Moyson, Stéphane, Scholten, P., & Weible, C. M. (2017). Policy learning and policy change: Theorizing their relations from different perspectives. *Policy and Society*, 36(2), 161–177.
- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) Institute for Statistics (UIS). (2020) Gross enrolment ratio by level of education. <http://data.uis.unesco.org/>
- Peixoto, M. do C. de L. (2015). Políticas de avaliação e regulação na educação superior brasileira: a difícil relação entre expansão, melhoria da qualidade e controle de resultados. *Propuesta Educativa*, 1(43), 32–45.
- Pierce, J. J., Peterson, H. L., Jones, M. D., Garrard, S. P., & Vu, T. (2017). There and Back Again: A Tale of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal*, 45(1, SI), S13–S46.
- Polidori, M. M. (2009). Políticas de Avaliação da Educação Superior Brasileira: Provão, Sinaes, IDD, CPC, IGC e... outros índices. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 14(2), 337–350.
- Polidori, M. M., Fonseca, D. G. da, & Larrosa, S. F. T. (2007). Avaliação Institucional Participativa. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 12(2), 333–348.
- Polidori, M. M., Marinho-Araujo, C. M., & Barreyro, G. B. (2006). SINAES: Perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas Em Educação*, 14(53), 425–436.
- Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004. DOU de 12/07/2004, Seção I, p. 12. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004. [PORTARIA 2051.doc \(mec.gov.br\)](http://mec.gov.br)
- Portaria nº 3.643, de 9 de novembro de 2004. DOU de 10/11/2004, Seção I, p. 18. Institui um modelo de gestão que propicie a administração integrada e resolutiva dos processos de

avaliação e regulação das instituições e dos cursos de educação superior do Sistema Federal de Ensino Superior [Portaria MEC 3 643 9 11 2004.doc \(live.com\)](#)

Portaria nº 4.362, de 29 de dezembro de 2004. DOU de 30/12/2004, Seção I, p.67. Institui banco único de avaliadores da educação superior [Superior_final.pmd \(mec.gov.br\)](#)

Portaria nº 4.363, de 29 de dezembro de 2004. DOU de 30/12/2004, Seção 1, pp. 67-68. Dispõe sobre a autorização e reconhecimento de cursos sequenciais da educação superior. [Microsoft Word - Portaria 4363-04 Sequenciais.doc \(mec.gov.br\)](#)

Portaria nº 4, de 13 de janeiro de 2005. DOU de 14/01/2005, Seção 1. p. 2. [Portaria04_14_01_2005.doc \(live.com\)](#)

Portaria nº 398, de 03 de fevereiro de 2005. DOU de 04/02/2005, Seção I, p. 23. [portarias MEC398.doc \(live.com\)](#)

Portaria n.º 2.261, de 29 de junho de 2005. DOU de 30/06/05, Seção 1, p. 28. Dispõe sobre a Suspensão de Credenciamento de Universidades [Microsoft Word - Portaria MEC 2.261 de 30.06.05 Suspensão de Credenciamento- \(inep.gov.br\)](#)

Portaria nº 2.413, de 7 de julho de 2005. DOU de 08/07/2007, Seção I. Dispõe sobre a renovação de reconhecimento de cursos de graduação e de tecnologia. [Microsoft Word - portaria MEC 2.413 Renov.Reconhec.de Cursos de Graduaç.Tec- \(inep.gov.br\)](#)

Portaria nº 3.060, de 6 de setembro de 2005. DOU de 08/09/2005, Seção I, p. 22. Altera o caput do Art. 4º da Portaria Ministerial nº 2.413, de 7 de julho de 2005. [Portaria_3060_060905. \(facene.com.br\)](#)

Portaria nº 3.722 de 21 de outubro de 2005. DOU de 24/10/2005, Seção 1, pp. 7-8. Reconhece, para fim específico de expedição e registro de diplomas dos alunos que concluírem, até 31 de dezembro de 2005, os cursos superiores de tecnologia, cujos processos de reconhecimento tenham sido protocolizados no SAPIENS no exercício de 2005. [Portaria MEC nº 3.722, de 21 de outubro de 2005 – Legislação – Semesp](#)

Portaria nº 563, de 21 de fevereiro de 2006. DOU de 22/02/2006, Seção I, p. 6. Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES [GABINETE DO MINISTRO \(inep.gov.br\)](#)

Portaria nº 1.027, de 15 de maio de 2006. DOU de 15/05/2006, Seção I, p. 9. Dispõe sobre banco de avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação - CTAA, e dá outras providências. [Superior_final.pmd \(mec.gov.br\)](#)

Portaria nº 1.751, de 27 de outubro de 2006. DOU de 30/10/2006, Seção I, p. 16. Divulga a relação nominal dos avaliadores de instituições de educação superior e de cursos de graduação, selecionados pela Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação – CTAA, que passam a integrar o Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – BASis. [Microsoft Word - Portaria MEC n.º 1.751, de 27 de outubro de 2006 \(inep.gov.br\)](#)

- Portaria Normativa nº 4, de 5 de agosto de 2008. DOU de 06/08/2008, Seção 1, p. 19. Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores, para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do SINAES instaurado pela Portaria Normativa nº 1, de 2007. [1\(Pag\) \(inep.gov.br\)](#)
- Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008. DOU de 08/09/2008, Seção 1, p. 13. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC). [PORTARIA NORMATIVA N.doc \(inep.gov.br\)](#)
- Portaria nº 1.081, de 29 de agosto de 2008. DOU de 01/09/2008, Seção 1, p. 56. Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. [Portaria 1.081 de 29.08.2008 - inst. renovação de rec..doc \(inep.gov.br\)](#)
- Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007 (Republicada em 29/12/2010). DOU de 29/12/2010, Seção 1, pp. 23-31. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. [portaria normativa n40 12 dezembro 2007.pdf \(inep.gov.br\)](#)
- Pouliot, V. (2015). Practice tracing. In A. Bennett & J. T. Checkel (Eds.), *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool* (pp. 237–259). Cambridge: Cambridge University Press.
- QSR International (2020). NVivo (Versão 2013). [Software]. [Qualitative Data Analysis Software | NVivo \(qsrinternational.com\)](#)
- Real-Dato, J. (2009). Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 117-143.
- Rietig, K. (2018). The Links Among Contested Knowledge, Beliefs, and Learning in European Climate Governance: From Consensus to Conflict in Reforming Biofuels Policy. *Policy Studies Journal*, 46(1), 137–159.
- Rose, R. (1991). What is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy*, 11(1), 3-30.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21, 129–168.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The advocacy coalition framework: An assessment. In *Theories of the Policy Process* (pp. 117–166). Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (2007). *The Advocacy Coalition Framework*:

Innovations and Clarifications. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 189–220). Boulder: Westview Press.

Senado Federal (2004). Ordem do Dia 17/03/2004. Apreciação e votação do Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2004, com a redação final das emendas do Senado ao Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2004. Diário do Senado Federal, nº 38, de 18/03/2004. [Diário do Senado Federal nº 38 de 2004 - Diários - Atividade Legislativa - Senado Federal](#)

Serpa, S. M. H. C. (2014). Uma Leitura dos Usos da Avaliação na Administração Pública no Brasil a partir da Caracterização dos Sistemas de Avaliação de Programas Governamentais. Universidade de Brasília (UnB).

Shadish, W. R., Cook, T. D., & Leviton, L. C. (1991). Carol H. Weiss: Linking Evaluation to Policy Research. In W. R. Shadish, T. D. Cook, & L. C. Leviton (Eds.), *Foundations of Program Evaluation* (pp. 179–224). Newbury Park, London, New Delhi: Sage.

Simon, H. (1985). Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science. *American Political Science Review* 79(June), 293-304.

Smith, K. E., Fooks, G., Gilmore, A. B., Collin, J., & Weishaar, H. (2015). Corporate Coalitions and Policy Making in the European Union: How and Why British American Tobacco Promoted "Better Regulation"?. *Journal of Health Politics Policy and Law*, 40(2), 325–372.

Sotirov, M., Blum, M., Storch, S., Selter, A., & Schraml, U. (2017). Do forest policy actors learn through forward-thinking? Conflict and cooperation relating to the past, present and futures of sustainable forest management in Germany. *Forest Policy and Economics*, 85(2, SI), 256–268.

Souza, L. R. de, & Secchi, L. (2014). A Política Científica e Tecnológica de Santa Catarina: análise a partir do modelo de coalizões de defesa. *Revista de Administração Pública*, 48(4), 939-960.

Stake, R. (2000). Case Studies. In N. K. Denzin & Y. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research* (2nd ed., pp. 435–454). Thousand Oaks: Sage Publications.

Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In W. Streeck & K. Thelen (Eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, (pp. 1–39). New York: Oxford University Press.

Ulmanen, J., Swartling, A. G., & Wallgren, O. (2015). Climate Adaptation in Swedish Forestry: Exploring the Debate and Policy Process, 1990-2012. *Forests*, 6(3), 708–733.

Vedung, E. (2010). Four Waves of Evaluation Diffusion. *Evaluation*, 16(3), 263–277.

Verhine, Robert E. (2015). Avaliação e Regulação da Educação Superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do SINAES. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 20(3), 603–619.

- Verhine, Robert Evan, Dantas, L. M. V., & Soares, J. F. (2006). Do Provão ao ENADE: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no Ensino Superior Brasileiro. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas Em Educação*, 14(52), 291–309.
- Vieira, D. M. (2020). The discourse and coordination among advocacy coalitions: the case of Belo Monte. *RAUSP Management Journal*, 55(1), 86-99.
- Vieira, D. M., Câmara, L. M., & Gomes, R. C. (2014). Entre o ocaso do Império e a afirmação da República no Brasil: mudança institucional gradual e transformativa. *Revista de Administração Pública*, 48(3), 531–550.
- Weber, S. (2010). Avaliação e Regulação da Educação Superior: Conquistas e Impasses. *Educação & Sociedade*, 31(113), 1247–1269.
- Weible, C. M. (2008). Expert-based information and policy subsystems: A review and synthesis. *Policy Studies Journal*, 36(4), 615–635.
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2005). Comparing policy networks: Marine protected areas in California. *Policy Studies Journal*, 33(2), 181-201.
- Weiss, C. H. (1979). The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426–431.
- Weiss, C. H. (1986). The Circuitry of Enlightenment: Diffusion of Social Science Research to Policymakers. *Science Communication*, 8(2), 274–281.
- Weiss, C. H. (1988). Evaluation for decisions: Is anybody there? Does anybody care? *Evaluation Practice*, 9(1), 5–19.
- Weiss, C. H. (1998). Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation? *American Journal of Evaluation*, 19(1), 21–33.
- Wong, N. W. M. (2016). Environmental protests and NIMBY activism: Local politics and waste management in Beijing and Guangzhou. *China Information*, 30(2, SI), 143-164.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

1. Cargo atual e vínculo com a política de avaliação da educação superior brasileira.
2. A política de avaliação sobre a educação superior vigente no Brasil foi sancionada como Lei do Sinaes em 2004, no primeiro mandato do presidente Lula. Em sua opinião, como a nova proposta se diferenciava da política vigente até então, adotada durante o governo FHC?
3. Em sua opinião, quais foram as maiores mudanças na política desde a publicação do Sinaes até o fim do governo Dilma?
4. Dentre essas, quais as duas mais importantes? Por quê?
 - a) Que problemas essas mudanças buscavam resolver e qual o seu grau de dificuldade?
 - b) Quem foram os principais atores envolvidos nessas mudanças?
 - c) Havia especialistas nos tipos de problema identificados?
 - d) Em torno de que aspectos da política, os atores favoráveis concordavam? E os atores contrários a essas mudanças?
 - e) Do seu ponto de vista, as mudanças implementadas atenderam a atores ou grupos específicos? De que maneira?
 - f) Houve articulação entre os diferentes atores ou era uma atuação mais isolada?
5. Durante a formulação/implementação das mudanças, houve fóruns ou espaços para o debate sobre as propostas?
 - a) As discussões envolviam conhecimento técnico e/ou científico? Esse tipo de conhecimento foi importante no processo de tomada de decisão?
 - b) Em sua avaliação, durante as discussões, os participantes desses fóruns estavam abertos a novas compreensões sobre os problemas e soluções discutidos? Poderia dar um exemplo?
6. Você considera que essas mudanças propostas foram plenamente implementadas?
 - a) Houve clareza no que se desejava modificar e como operacionalizar?
7. Em sua avaliação, quais os pontos positivos e negativos da política de avaliação da ES? Qual é o valor do Sinaes para a educação brasileira?
8. Gostaria de acrescentar mais alguma coisa que considere importante?

APÊNDICE B – Resultados consolidados da matriz de codificação das crenças por ator coletivo

Código/atores	MEC	CONAES	INEP	CEA	UNE	ABMES	ANUP	ABRAFI	ABRADE	ANACEU	IES PÚBLICA	IES PRIVADA	OPOSIÇÃO	BASE	SEM PARTIDO
P1. Responsabilidade pela Avaliação															
P1.1. Compartilhada entre os atores envolvidos.	1	1	1	2	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	0
P1.2. Estado.	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	2	0	0	0
P2. Seriedade do problema															
P2.1. A qualidade depende de avaliação constante.	1	2	3	3	0	1	1	1	0	2	0	2	2	5	0
P2.2. A qualidade é regulada pela lógica de mercado.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
P3. Valores prioritários básicos															
P3.1. Estímulo ao processo de melhoria contínua das próprias IES.	0	0	1	2	0	0	1	0	0	0	3	1	0	0	0
P3.2. Controle da qualidade e regulação das instituições.	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P3.3. Duplo papel, formativo e de controle.	2	4	4	4	2	1	1	0	0	0	2	0	1	3	0
P4. Prioridade dos Instrumentos															
P4.1. Avaliação Institucional integrada com foco no processo.	1	0	3	10	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
P4.2. Avaliação por componentes com foco no resultado.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	0
P5. Participação															
P5.1. Ativa da comunidade acadêmica.	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	2	0	0
P5.2. Passiva da comunidade acadêmica.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SA1. Sobre a medida provisória															
AS1.1. Apoio incondicional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
AS1.2. Apoio mais Provão	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0
AS1.3. Apoio mais especificação	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	1	0
AS1.4. Apoio mais participação	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18	2	0
AS1.5. Apoio mais avaliação total de cursos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1	0
AS1.6. Apoio mais abrandamento penalidades	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
AS1.7. Posição contrária ou cautelosa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
SA2. Diferenciação Regional e Institucional															
AS1.1. Aspectos regionais institucionais precisam ser considerados	0	0	1	4	0	2	0	1	0	1	0	3	4	2	0
AS1.2. Aspectos regionais institucionais não precisam ser considerados	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SA3. Exame de Larga Escala															
AS3.1. O exame de larga escala tem como principal função avaliar a dinâmica do processo formativo.	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
AS3.2. O exame de larga escala tem como função principal avaliar o desempenho dos estudantes ao final do processo.	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	2	0	0
AS3.3. Não deveria haver exame de larga escala.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SA4. Responsabilização do estudante															
AS4.1. A nota do Enade não deve constar no histórico escolar do estudante.	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	1	0	3	1	0
AS4.2. A nota do Enade deve constar no histórico escolar do estudante.	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	2	1	0	0
SA5. Indicadores de Qualidade															
AS5.1. Os indicadores de qualidade reduzem o Sinaes.	0	0	1	0	1	2	1	0	0	1	0	1	0	0	0
AS5.2. Os indicadores de qualidade viabilizam o Sinaes.	1	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

APÊNDICE C – Comparação entre os textos da MPV147/2003 e a Lei 10.861/2004

MPV 147/2003	Lei 10.861/2004
<p>Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior, com a finalidade de avaliar a capacidade institucional, o processo de ensino e produção do conhecimento, o processo de aprendizagem e a responsabilidade social das instituições de ensino superior avaliadas.</p> <p>Parágrafo único. O Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior será desenvolvido em cooperação com os sistemas estaduais de educação.</p>	<p>Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, nos termos do art. 9º, VI, VIII e IX, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 2º O Sinaes será desenvolvido em cooperação com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal.</p>
<p>Art. 2º O Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior deverá assegurar:</p> <p>I - o caráter público de todos os processos e procedimentos avaliativos;</p> <p>II - o respeito à identidade e à diversidade de cursos e instituições de ensino superior;</p> <p>III - a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo, bem como da sociedade civil, por meio de suas representações;</p> <p>IV - a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais dos cursos e das instituições de ensino superior.</p>	<p>Art. 2º O Sinaes, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:</p> <p>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;</p> <p>II – o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;</p> <p>III – o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;</p> <p>IV – a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações.</p> <p>Parágrafo único. Os resultados da avaliação referida no caput constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.</p>

Art. 3º A avaliação de que trata o art. 1º desta Medida Provisória será realizada pelo Ministério da Educação, em parceria com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.

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

I – a missão e o plano de desenvolvimento institucional;
II – a política para o ensino, a pesquisa, após graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

III – a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;

IV – a comunicação com a sociedade;

V – as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

VI – organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;

VII – infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;

VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional;

IX – políticas de atendimento aos estudantes;

X – sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social dá continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

§1º Na avaliação das instituições, as dimensões listadas no caput serão consideradas de modo a respeitar a diversidade e as especificidades das diferentes organizações acadêmicas, devendo ser contemplada, no caso das universidades, de acordo com critérios estabelecidos em regulamento, pontuação específica pela existência de programas de pós-graduação e por seu desempenho, conforme a avaliação mantida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

§2º Para a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a autoavaliação e a avaliação externa *in loco*.

§ 3º A avaliação das instituições de educação superior resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

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

§ 1º A avaliação dos cursos de graduação utilizará procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais obrigatoriamente as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento.

§ 2º A avaliação dos cursos de graduação resultará na atribuição de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

Art. 5º A avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação será realizada mediante aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE.

§1º O Enade aferirá o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento.

§2º O Enade será aplicado periodicamente, admitida a utilização de procedimentos amostrais, aos alunos de todos os cursos de graduação, ao final do primeiro e do último ano de curso.

§ 3º A periodicidade máxima de aplicação do Enade aos estudantes de cada curso de graduação será trienal.

§ 4º A aplicação do Enade será acompanhada de instrumento destinado a levantar o perfil dos estudantes, relevante para a compreensão de seus resultados.

§ 5º O Enade é componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, sendo inscrita no histórico escolar do estudante somente a sua situação regular com relação a essa obrigação, atestada pela sua efetiva participação ou, quando for o caso, dispensa oficial pelo Ministério da Educação, na forma estabelecida em regulamento.

§ 6º Será responsabilidade do dirigente da instituição de educação superior a inscrição junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, de todos os alunos habilitados à participação no Enade.

§ 7º A não-inscrição de alunos habilitados para participação no Enade, nos prazos estipulados pelo INEP, sujeitará a instituição à aplicação das sanções previstas no § 2º do art. 10, sem prejuízo do disposto no art. 12 desta lei.

§ 8º A avaliação do desempenho dos alunos de cada curso no Enade será expressa por meio de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, tomando por base padrões mínimos estabelecidos por especialistas das diferentes áreas do conhecimento.

§ 9º Na divulgação dos resultados da avaliação é vedada a identificação nominal do resultado individual obtido pelo aluno examinado, que será a ele exclusivamente fornecido em documento específico, emitido pelo INEP.

§ 10. Aos estudantes de melhor desempenho no Enade o Ministério da Educação concederá estímulo, na forma de bolsa de estudos, ou auxílio específico, ou ainda alguma outra forma de distinção com objetivo similar, destinado a favorecer a excelência e a continuidade dos estudos, em nível de graduação ou de pós-graduação, conforme estabelecido em regulamento.

§ 11. A introdução do Enade, como um dos procedimentos de avaliação do Sinaes, será efetuada gradativamente, cabendo ao Ministro de Estado da Educação determinar anualmente os cursos de graduação a cujos estudantes será aplicado.

Art. 8º A realização da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes será de responsabilidade do INEP.

Art. 4º Ficam instituídas, no âmbito do Ministério da Educação e vinculadas ao Gabinete do Ministro de Estado, as seguintes Comissões:

- I - Comissão Nacional de Orientação da Avaliação - CONAV;
- e
- II - Comissão Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior - CONAPES.

Art. 5º A CONAV estabelecerá as linhas acadêmicas da avaliação do ensino superior, cabendo-lhe:

- I - analisar as necessidades de desenvolvimento e transformação do conhecimento nas diversas áreas;
- II - orientar a avaliação segundo as disposições do Plano Nacional de Educação;
- III - diagnosticar as demandas sociais relativas ao ensino superior;
- IV - desenvolver interação constante com os poderes constituídos, com as entidades da sociedade civil e com o terceiro setor;
- V - realizar seminários e encontros com os sistemas educacionais estaduais e municipais;
- VI - manter integração permanente com a CONAPES;
- VII - divulgar os resultados das avaliações;
- VIII - elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação; e
- IX - realizar reuniões ordinárias a cada três meses e, extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação.

Art. 6º Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação e vinculada ao Gabinete do Ministro de Estado, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sinaes, com as atribuições de:

- I – propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes;
- II – estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes;
- III – formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;
- IV – articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior;
- V – submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE;
- VI – elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação;
- VII – realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação.

Art. 13. A Conaes será instalada no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da publicação desta lei.

Parágrafo único. Quando da constituição da Conaes, 2 (dois) dos membros referidos no inciso VII do caput do art. 7º desta Lei serão nomeados para mandato de 2 (dois) anos.

Art. 6º A CONAV será composta por sete membros, indicados pelo Ministro de Estado da Educação e designados pelo Presidente da República.

§ 1º - A indicação a que se refere o caput deverá recair sobre cidadãos com notório saber científico, filosófico e artístico e que apresentem importante inserção social.

§ 2º - Os indicados deverão, ainda, representar a sociedade civil organizada e os seguintes segmentos das instituições de ensino superior:

- I - corpo docente;
- II - corpo discente; e
- III - corpo técnico administrativo.

§ 3º - O Presidente da CONAV será escolhido dentre os membros designados e exercerá o mandato por um ano.

§ 4º - Os demais membros da CONAV terão mandato de três anos, exceto os representantes do corpo discente, que terão mandato de dois anos.

§ 5º - Fica autorizada uma única recondução apenas para o Presidente da CONAV.

§ 6º - As instituições de ensino superior deverão abonar as faltas dos estudantes que, em decorrência da designação de que trata o caput, tenham participado de reuniões da CONAV em horário coincidente com as atividades acadêmicas.

Art. 7º A Conaes terá a seguinte composição:

- I – 1(um) representante do INEP;
 - II – 1 (um) representante da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES;
 - III – 3 (três) representantes do Ministério da Educação, sendo 1 (um) obrigatoriamente do órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior;
 - IV – 1 (um) representante do corpo discente das instituições de educação superior;
 - V – 1 (um) representante do corpo docente das instituições de educação superior;
 - VI – 1 (um) representante do corpo técnico-administrativo das instituições de educação superior;
 - VII – 5 (cinco) membros, indicados pelo Ministro de Estado da Educação, escolhidos entre cidadãos com notório saber científico, filosófico e artístico, e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior.
- § 1º Os membros referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão designados pelos titulares dos órgãos por eles representados e aqueles referidos no inciso III do caput deste artigo, pelo Ministro de Estado da Educação.
- § 2º O membro referido no inciso IV do caput deste artigo será nomeado pelo Presidente da República para mandato de

<p>Art. 7º A CONAPES deliberará sobre os critérios, métodos de análises e procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior, cabendo-lhe:</p> <p>I - propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional de cursos;</p> <p>II - organizar e designar comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes;</p> <p>III - formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;</p> <p>IV - articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior;</p> <p>V - elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação; e</p> <p>VI - realizar reuniões ordinárias a cada três meses e, extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação.</p>	<p>2 (dois) anos, vedada a recondução.</p> <p>§ 3º Os membros referidos nos incisos V a VII do caput deste artigo serão nomeados pelo Presidente da República para mandato de 3 (três) anos, admitida (uma) recondução, observado o disposto no parágrafo único do art. 13 desta lei.</p> <p>§ 4º A Conaes será presidida por 1 (um) dos membros referidos no inciso VII do caput deste artigo, eleito pelo colegiado, para mandato de 1 (um) ano, permitida 1 (uma) recondução.</p> <p>§ 5º As instituições de educação superior deverão abonar as faltas do estudante que, em decorrência da designação de que trata o inciso IV do caput deste artigo, tenha participado de reuniões da Conaes em horário coincidente com as atividades acadêmicas.</p> <p>§ 6º Os membros da Conaes exercem função não remunerada de interesse público relevante, com precedência sobre quaisquer outros cargos públicos de que sejam titulares e, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.</p>
<p>Art. 8º A CONAPES será composta por sete membros, designados pelo Ministro de Estado da Educação, na seguinte conformidade:</p> <p>I - o Presidente do INEP, que a presidirá;</p> <p>II - dois representantes do INEP;</p> <p>III - um representante da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES; e</p> <p>IV - três representantes do Ministério da Educação.</p>	
<p>Art. 9º Os membros da CONAV e da CONAPES que exerçam cargos ou funções públicas terão suas faltas abonadas, fazendo jus, quando convocados pelas respectivas Comissões, a transporte e diárias. Parágrafo único. A CONAV e a CONAPES serão implantadas no prazo de dois meses a contar da data de publicação desta Medida Provisória.</p>	
<p>Art. 10. O Ministro de Estado da Educação regulamentará os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior.</p>	<p>Art. 14. O Ministro de Estado da Educação regulamentará os procedimentos de avaliação do Sinaes.</p>
<p>Art. 11. O Ministério da Educação tornará público e disponível o resultado da avaliação dos cursos das instituições de ensino superior.</p> <p>Parágrafo único. O resultado a que se refere o caput será reunido nos seguintes níveis:</p> <p>I - qualidade institucional satisfatória;</p> <p>II - qualidade institucional regular; e</p> <p>III - qualidade institucional insatisfatória.</p>	<p>Art. 9º O Ministério da Educação tornará público e disponível o resultado da avaliação das instituições de ensino superior e de seus cursos.</p>
<p>Art. 12. Os resultados considerados insatisfatórios ou regulares ensejarão a celebração de pacto de ajustamento de conduta, a ser firmado entre a instituição de ensino superior e o Ministério da Educação, que deverá conter:</p> <p>I - o diagnóstico objetivo das condições da instituição;</p> <p>II - os encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pelas instituições de ensino superior com vistas à superação das dificuldades detectadas;</p> <p>III - a indicação de prazos e metas para o cumprimento de ações, expressamente definidas, e a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes; e</p> <p>IV - a criação, por parte da instituição de ensino superior, de comissão de acompanhamento do pacto de ajustamento de conduta.</p> <p>§ 1º - O pacto a que se refere o caput será público e disponível a todos os interessados.</p> <p>§ 2º - O descumprimento do pacto de ajustamento de conduta, no todo ou em parte, poderá ensejar a aplicação das seguintes penalidades:</p> <p>I - suspensão temporária da autorização de funcionamento do estabelecimento de ensino superior ou do respectivo curso de ensino superior; ou</p>	<p>Art. 10. Os resultados considerados insatisfatórios ensejarão a celebração de protocolo de compromisso, a ser firmado entre a instituição de educação superior e o Ministério da Educação, que deverá conter:</p> <p>I - o diagnóstico objetivo das condições da instituição;</p> <p>II - os encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pela instituição de educação superior com vistas na superação das dificuldades detectadas;</p> <p>III - a indicação de prazos e metas para o cumprimento de ações, expressamente definidas, e a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes;</p> <p>IV - a criação, por parte da instituição de educação superior, de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso.</p> <p>§ 1º O protocolo a que se refere o caput deste artigo será público e estará disponível a todos os interessados.</p> <p>§ 2º O descumprimento do protocolo de compromisso, no todo ou em parte, poderá ensejar a aplicação das seguintes penalidades:</p> <p>I - suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação;</p>

<p>II - cassação da autorização de funcionamento do estabelecimento de ensino superior ou do reconhecimento do respectivo curso de ensino superior.</p> <p>§ 3o - As penalidades previstas neste artigo poderão ser aplicadas pela CONAPES, em processo administrativo próprio, ficando assegurado o direito de ampla defesa e do contraditório.</p> <p>§ 4o - Da decisão referida no § 3o - caberá recurso hierárquico dirigido ao Ministro de Estado da Educação.</p> <p>§ 5o - O prazo de suspensão da autorização de funcionamento do estabelecimento de ensino superior ou do respectivo curso de ensino superior será definido em portaria do Ministro de Estado da Educação.</p> <p>§ 6o - O descumprimento, total ou parcial, dos termos contidos no pacto de ajustamento de conduta firmado com instituições públicas de ensino superior ensejará a aplicação da pena de advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada.</p>	<p>II – cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos;</p> <p>III – advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de ensino superior.</p> <p>§ 3º As penalidades previstas neste artigo serão aplicadas pelo órgão do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão da educação superior, ouvida a Câmara de Educação Superior, do Conselho Nacional de Educação, em processo administrativo próprio, ficando assegurado o direito de ampla defesa e do contraditório.</p> <p>§ 4º Da decisão referida no § 2º deste artigo caberá recurso dirigido ao Ministro de Estado da Educação.</p> <p>§ 5º O prazo de suspensão da abertura de processo seletivo de cursos será definido em ato próprio do órgão do Ministério da Educação referido no § 3º deste artigo.</p>
<p>Art. 13. As instituições de ensino superior, públicas ou privadas, ficam obrigadas a constituir Comissão Própria de Avaliação - CPA, no prazo de noventa dias, a contar da publicação desta Medida Provisória.</p> <p>§ 1o - As CPA responsabilizar-se-ão pela condução dos processos de avaliação internos das instituições, pela sistematização e pela prestação das informações solicitadas pela CONAPES.</p> <p>§ 2o - As CPA deverão ser constituídas em ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento.</p> <p>§ 3o - As CPA terão atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes nas instituições de ensino superior.</p> <p>§ 4o - Na composição das CPA, observar-se-á a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, sendo vedada a instituição de comissão que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos.</p>	<p>Art. 11. Cada instituição de ensino superior, pública ou privada, constituirá Comissão Própria de Avaliação – CPA, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta lei, com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP, obedecidas as seguintes diretrizes:</p> <p>I – constituição por ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos;</p> <p>II – atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior.</p>
<p>Art. 14. Os responsáveis pela prestação de informações falsas ou pelo preenchimento de formulários e relatórios de avaliação que impliquem omissão ou distorção de dados a serem fornecidos ao Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior responderão civil, penal e administrativamente por essas condutas.</p>	<p>Art. 12. Os responsáveis pela prestação de informações falsas ou pelo preenchimento de formulários e relatórios de avaliação que impliquem omissão ou distorção de dados a serem fornecidos ao Sinaes responderão civil, penal e administrativamente por essas condutas.</p>
<p>Art. 15. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.</p>	<p>Art. 15. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.</p>
<p>Art. 16. Revogam-se a alínea “a” do § 2o - do art. 9o - da Lei no - 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e os arts. 3o - e 4o - da Lei no - 9.131, de 24 de novembro de 1995.</p>	<p>Art. 16. Revogam-se a alínea a do § 2º do art. 9º da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e os arts. 3º e 4º da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.</p>

Fonte: Elaboração própria